

การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน
สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร



เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
มิถุนายน 2560

การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน
สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร



เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

มิถุนายน 2560

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน
สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าทางอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร



เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
มิถุนายน 2560

อรดี สิงคะอุดม. (2560).การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของ
เร่งด่วนสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร. สารนิพนธ์
รป.ม.(นโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชญานันท์ นักฟอน.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขา
เข้าของเร่งด่วน รวมทั้งศึกษาเพื่อหาปัจจัยที่เกื้อหนุน หรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่
ศุลกากร ที่ปฏิบัติงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ณ ส่วนบริการ 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้า
ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยผู้บริหารกรมศุลกากรในระดับผู้อำนวยการ
ส่วน และหัวหน้าฝ่ายผู้ปฏิบัติงานในระดับนักวิชาการศุลกากรโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเครื่องมือ
ที่ใช้ในการวิจัยผลการศึกษพบว่ากรมศุลกากรมีการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติครบถ้วนทั้งในระดับมหภาค
และระดับจุลภาค มีการแปลงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติจากหลักการขององค์การศุลกากรโลก มา
เป็นประกาศกรมศุลกากรฉบับต่าง ๆ พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อรองรับกับแผนงาน
ดังกล่าวนี้ มีการถ่ายทอดนโยบายไปสู่หน่วยปฏิบัติในรูปแบบการปฐมนิเทศ การสอนงาน และการ
เรียนรู้ควบคู่ไปกับการปฏิบัติ การดำเนินงานตามแผนงานเป็นไปตามทุกขั้นตอนตามที่แผนงานกำหนด
ไว้ทั้ง 6 ขั้นตอน โดยพบว่าความชัดเจนในเนื้อหาของนโยบาย ภาษาทางกฎหมายที่ใช้ในนโยบาย
ข้อกำหนดเรื่องเวลา ปริมาณสินค้า ความพร้อมของสถานที่ อุปกรณ์สำนักงาน ระบบคอมพิวเตอร์
ความรู้ ทักษะ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ศุลกากรและพนักงานของผู้ประกอบการของเร่งด่วนเป็น
ปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนและเป็นอุปสรรคที่มีต่อการดำเนินการตามแผนงานโดยกรมศุลกากรควรให้
ความสำคัญในการปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องและเป็นไปตามบริบทเศรษฐกิจ การใช้ถ้อยคำทาง
กฎหมายที่เข้าใจง่าย ชัดเจน รวบรวมข้อกฎหมายให้อยู่ในประกาศฉบับเดียว รวมถึงการให้ความ
สนับสนุนและพัฒนาความพร้อมของระบบคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีที่ช่วยเจ้าหน้าที่ในการดำเนินพิธีการ
ศุลกากรได้อย่างสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพควรจัดให้มีการทดสอบความรู้แก่เจ้าหน้าที่และ
ผู้ประกอบการของเร่งด่วน เพื่อเพิ่มมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีให้แก่ผู้เข้านโยบาย พร้อมทั้งเพิ่มการ
ประชาสัมพันธ์ คัดค้นเทคโนโลยีใหม่ เพื่อให้สังคมสามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานของ
เจ้าหน้าที่ได้ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับกรม ฯ ต่อไป

EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION PROCESS OF
THE EXPRESS IMPORT DUTY COLLECTION PLAN;
AT SUVARNABHUMI AIRPORT CARGO CUSTOMS CLEARANCE BUREAU,
CUSTOMS DEPARTMENT.



Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the
Master of Public Administration in Public Policy
at Srinakharinwirot University
June 2017

AuradeeSingkaudom.(2017) . *Evaluation of the Implementation Process of the Express Import Duty Collection Plan at Suvarnabhumi Airport Cargo Customs Clearance Bureau, Customs Department*. Master's Project M.P.A. (Public Policy. Bangkok: Graduate School.Srinakharinwirot. Project Advisor: Asst. Prof. Dr. Preechaya Nakfon.

This research aimed to study the policy implementation process of the express import duty collection plan. Moreover, all the factors regarding the objectives of the research were examined to identify supporting factors, as well as those factors affecting the acceptance of policies affecting to the operation of collecting express import duty customs officers.

The sample used in this study consisted of Customs Department executives at the division director level, sub-division heads and customs officers by using purposive interviews as the research methodology. The study indicated that The Customs Department has implemented policies at the macro and micro stages. This policy is translated into the guiding principles of the World Customs Organization into Customs notifications. Moreover, a Customs Service Division III was used to support this plan. The policy is transferred to the unit in the form of orientation, coaching and learning by doing. The implementation process is in accordance with the plan, as set out in the six steps. The factors of supports and obstacles included the clarity of content policy with legal language, timing, locations, office equipment, computer systems, knowledge, skills and the ability of customs officers and express customs broker's staff. The Customs Department should focus on improving policy and keeping it up to date in the economic context. The legal wording should be easy to understand, with clear rules incorporated in a single Customs notification. This should also include the support and development of computer systems as technology allows a customs officer to be faster and more efficient. There should be testing on the express clearance knowledge of customs officers and express customs broker's staff and training should be provided to enhance high performance standards. Such innovations may also boost publicity, such as new technologies. This is necessary in order for society to observe and monitor the transparency of the work of the Customs Department, as well as improve its image in terms of Public Relations.

สารนิพนธ์

เรื่อง

การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน

สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร

ของ

อรดี สิงคะอุดม

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

.....คนบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

.....

.....ประธาน

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชญาณ์ นักฟอน)

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชญาณ์ นักฟอน)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. มาโนชญ์ อารีย์)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. จิรภา พฤกษ์พาดี)

ประกาศคุณูปการ

สารนิพนธ์ฉบับนี้บรรลุผลสำเร็จได้เพราะผู้วิจัยได้รับความกรุณาจากท่าน ผศ.ดร.ปรีชาญาณ นักฟอน ซึ่งเป็นที่ปรึกษาที่คอยให้คำแนะนำ ตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ตลอดจนผลักดันให้ การดำเนินการวิจัยครั้งนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษาตลอดจนอาจารย์ ดร. มาโนชญ์ อารีย์ อาจารย์ ดร. จิรภา พฤกษ์พาดี และคณาจารย์ทุกท่านในภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ที่ได้ให้ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์แก่ผู้วิจัย ซึ่งแนวคิดและองค์ความรู้เหล่านี้ สามารถนำมา ประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับการวิจัยในครั้งนี้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้แล้วผู้วิจัยขอขอบคุณผู้บริหาร ทั้งผู้อำนวยการ หัวหน้าฝ่าย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ณ ส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงาน ศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและพนักงานของบริษัทผู้ประกอบการของเร่งด่วนที่ได้ อนุเคราะห์ให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะต่างๆ แก่ผู้วิจัย

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมปฏิบัติงานผู้ซึ่งคอยให้ กำลังใจแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด ทั้งหมดนี้ถือเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญต่อผู้วิจัยที่ได้ส่งเสริมและ สนับสนุน จนประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่ตั้งใจไว้

อรดี สิงคะอุดม

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
คำถามการวิจัย.....	5
ขอบเขตของการวิจัย.....	5
ข้อจำกัดในการศึกษา.....	6
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2 ทบทวนวรรณกรรม.....	9
นโยบายและแนวทางการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร.....	9
แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	16
งานวิจัยเกี่ยวกับการนำเข้าของเร่งด่วน.....	25
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	28
3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	31
การออกแบบการวิจัย.....	31
กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา.....	31
การเก็บข้อมูล.....	32
การจัดทำกรอบแนวคิดในการศึกษาและเครื่องมือ.....	33
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	33

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการศึกษา.....	34
ผลการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	34
ผลการประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้า ของเร่งด่วน กรมศุลกากร.....	41
ปัจจัยเกื้อหนุนที่มีต่อการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้า ของเร่งด่วน.....	46
5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	49
สรุปผลการศึกษา.....	49
การอภิปรายผลจากการศึกษา.....	52
ข้อเสนอแนะ.....	53
บรรณานุกรม.....	55
ภาคผนวก.....	58
ภาคผนวก ก.....	59
ภาคผนวก ข.....	63
ประวัติย่อผู้ทำสารนิพนธ์.....	69

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 ผลการจับกุมการลักลอบและหลีกเลี่ยงกรมศุลกากร ปีงบประมาณ 2555-2559.....	4
2 เครื่องมือ WCO ในการควบคุมและพัฒนาพิธีการศุลกากรและการค้าโลก.....	11
3 สรุปแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	24
4 ประเด็นในการศึกษาและผู้ให้ข้อมูลหลัก.....	29



บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 หน่วยงานต่าง ๆ ที่กรมศุลกากรจัดเก็บอากร ค่าบำรุง และตรวจสอบใบอนุญาตแทน...	3
2 ประเภทของของเร่งด่วนตามกฎหมายศุลกากร.....	12
3 การดำเนินพิธีการศุลกากรนำเข้าของเร่งด่วนแบบภาพรวม.....	14
4 การดำเนินพิธีการศุลกากรนำเข้าของเร่งด่วนแบบรายละเอียดขั้นตอนศุลกากร.....	15
5 ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินกับการตัดสินใจในแบบจำลอง CIPP.....	21
6 ภาพตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น.....	22
7 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการ นำนโยบายไปปฏิบัติ.....	23
8 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	30
9 หน้าจอคอมพิวเตอร์กรมศุลกากรที่เรียกว่า Portal.....	39
10 ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรที่เรียกว่า Intranet.....	40
11 หน้าจอคอมพิวเตอร์กรมศุลกากรที่เรียกว่า e-Express System.....	42
12 หน้าจอคอมพิวเตอร์กรมศุลกากรในระบบ e-Import System.....	44

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในบริบทเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน การทำธุรกิจและการค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างกว้างขวางไร้ขอบเขตเรื่องพรมแดน การแข่งขันทางการค้าไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ในวงการบริหารหรือองค์กรขนาดใหญ่เท่านั้น แต่ยังขยายไปยังหน่วยงาน บริษัทขนาดกลาง บริษัทขนาดเล็กและรวมไปถึงตัวบุคคลเอง ที่สามารถดำเนินการค้าได้อย่างเข้าถึง การค้าระหว่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่มีการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการติดต่อสื่อสารได้อย่างรวดเร็ว ไม่หยุดนิ่งและปรับเปลี่ยนไปตามกระแสความต้องการ ความนิยมของผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง ทำให้การซื้อขายและการขนส่งระหว่างคู่ค้าต้องอาศัยระบบการขนส่งสินค้าที่เชื่อถือได้ มีค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด และสะดวกรวดเร็ว ทำให้การขนส่งในที่นี้จะกล่าวถึงการขนส่งระหว่างประเทศโดยเฉพาะ กลายมาเป็นปัจจัยและตัวแปรสำคัญ ต่อการขับเคลื่อนและการทำธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งการขนส่งระหว่างประเทศ ได้ถูกควบคุมด้วยกฎหมาย โดยเรียกกระบวนการนี้ว่า การผ่านพิธีการศุลกากร และอย่างที่กล่าวมาแล้วว่า การค้าที่จะมีศักยภาพในการแข่งขันได้ดีกว่าคู่แข่งอื่น ต้องมีการขนส่งที่สะดวกและรวดเร็ว การผ่านพิธีการศุลกากรแบบปกติ จึงไม่สนองตอบต่อความต้องการนี้ การผ่านพิธีการศุลกากรของเร่งด่วน จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่คู่ธุรกิจนิยมและหันมาใช้บริการนี้อย่างแพร่หลาย

เพื่อให้เป็นไปตามพันธกิจ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Agreement on Trade Facilitation : TFA) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) เรื่องการให้บริการทางศุลกากรที่ทันสมัย สะดวก รวดเร็ว ได้มาตรฐานโลก กระทรวงการคลัง โดยกรมศุลกากร ในฐานะภาครัฐที่กำกับดูแลด้านการขนส่งระหว่างประเทศ จึงได้ออกกฎระเบียบ พระราชบัญญัติ และประกาศกรมศุลกากร เพื่อเป็นหลักและขั้นตอน ในการดำเนินพิธีการศุลกากรให้สาธารณชนทราบ เพื่อยึดถือและปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยหน่วยงานของกรมศุลกากรที่กำกับดูแลพิธีการศุลกากรสำหรับของเร่งด่วน คือ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

และอย่างที่ทราบกันดีว่า การนำสินค้าหรือของต่าง ๆ เข้ามาในราชอาณาจักรไทย ตามการดำเนินพิธีการศุลกากร ผู้นำเข้ามีหน้าที่ในการชำระอากรตามประเภทสินค้านั้น ๆ ให้ครบถ้วน โดยกรมศุลกากรได้มีการแบ่งประเภทของต่าง ๆ เพื่อแบ่งสินค้าโดยปกติทั่วไป กับประเภทของเร่งด่วน เพราะของดังกล่าวมีสิทธิพิเศษ และขั้นตอนในการผ่านพิธีการศุลกากรที่แตกต่างกัน ของเร่งด่วนตามข้อกำหนดตามประกาศกรมศุลกากรที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่ปัญหาเรื่องการรับรู้ในข้อกำหนดดังกล่าวนี้ ยังมีประเด็นที่ทำให้สาธารณชนโดยทั่วไปไม่เข้าใจ หรืออาศัยความไม่ชัดเจนของข้อบังคับ

ดังกล่าว เพื่อหลีกเลี่ยงการชำระอากรขาเข้าทั้งแบบมีเจตนาและไม่มีเจตนา

การดำเนินงานของกรมศุลกากร ในการจัดเก็บภาษีอากร เป็นไปเพื่อส่งเสริม พัฒนา และ ปกป้องสังคมไทย การดำเนินงานของกรมศุลกากรจึงความหลากหลายในการใช้ตัวบทกฎหมาย เพราะ กรมศุลกากร ต้องนำตัวบทกฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานอื่นมาใช้เป็นบทบังคับในการพิจารณา จัดเก็บ เนื่องจากกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานหน้าด่านที่มีอำนาจในการอนุญาตให้เกิดการนำเข้า- ส่งออก แต่ก็มีกฎหมายจากกระทรวง หรือกรมอื่นที่กรมศุลกากรต้องจัดเก็บและตรวจสอบแทน หน่วยงานต่าง ๆ นั้นด้วย อาทิ

○ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2532 (มาตรา 18 22 23 และ 36) ของกรมโรงงาน อุตสาหกรรม

○ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 (มาตรา 6) ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสาร

○ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (มาตรา 23) ของกรมป่าไม้ กรมประมง เฉพาะที่เกี่ยวกับสัตว์น้ำ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

○ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 (มาตรา 6) ของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

○ พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 (มาตรา 5 (2) 7) ของกระทรวงพาณิชย์

○ พระราชบัญญัติเครื่องสำอางค์ พ.ศ. 2558 (มาตรา 14) ของสำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา เป็นต้น

กฎหมายของกรมศุลกากรจึงมิได้ใช้แต่กฎหมาย ที่บัญญัติโดยหน่วยงานตัวเองเท่านั้น ทั้งยัง ต้องปฏิบัติให้อยู่ภายใต้กรอบของ WCO ซึ่งเป็นหน่วยงานสากลแม่บทของศุลกากรโลกอีกด้วย แต่จาก การดำเนินการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ได้เกิดข้อสงสัย เกิดผลกระทบต่อนักนำเข้าสินค้า โดยเฉพาะในราย ประชาชน หรือภาคธุรกิจ ที่มีความเข้าใจไม่ถูกต้องชัดเจน ว่าตนเองเป็นผู้เสียประโยชน์ มีความรับรู้ เกี่ยวกับการทุจริต คอรัปชั่น และอีกหลาย ๆ กรณีที่พยายามหาช่องทางในการหลีกเลี่ยงหรือลักลอบ นำของเข้าประเทศโดยไม่ต้องชำระภาษีจนกลายมาเป็นปัญหาวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมว่ามีความ ถูกต้อง โปร่งใส เป็นธรรมอย่างไรในการที่กรมศุลกากรเรียกจัดเก็บภาษีของนำเข้างดงกล่าว

ตาราง 1 ผลการจับกุมการลักลอบและหลีกเลี่ยงกรมศุลกากร ปีงบประมาณ 2555-2559 (ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ลักลอบ		หลีกเลี่ยง		รวมลักลอบและหลีกเลี่ยง		ผิดพิธีการ			
	ราย	มูลค่า	ราย	มูลค่า	ราย	มูลค่า	ราย	มูลค่า	ราย	มูลค่า
2555	6,192	1,444.55	3,882	2,329.14	10,074	3,773.69	18,064	54.56	29,031	3,977.59
2556	5,491	1,312.75	4,524	2,394.87	10,015	3,707.61	16,641	30.84	27,550	3,903.66
2557	5,231	1,472.60	6,101	3,723.48	11,332	5,196.08	19,204	66.65	30,536	5,262.73
2558	4,841	1,499.27	6,558	3,482.09	11,399	4,981.35	23,489	42.01	34,888	5,023.36
2559	5,476	1,558.25	10,365	8,570.81	15,841	10,129.05	26,336	25.15	42,177	10,371.09

สารนิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ดังกล่าวข้างต้น โดยมุ่งพิจารณาและประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สภาพแวดล้อมและความคาดหวังจากสังคมที่ต้องการให้กรมศุลกากรสามารถเปลี่ยนแปลงและอำนวยความสะดวกให้ได้ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลสำคัญในการสร้างแนวทางการจัดเก็บภาษีของเร่งด่วนอย่างเหมาะสม มีมาตรฐานและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research purposes)

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งความมุ่งหมายไว้ ดังนี้

1. เพื่อประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร
2. เพื่อหาปัจจัยที่เกื้อหนุน หรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการจัดเก็บภาษีของเร่งด่วนขาเข้า

คำถามการวิจัย (Research questions)

1. การดำเนินงานตามแผนงานการการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่ อย่างไร
2. การดำเนินงานตามแผนงานการการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากรมีอะไรเป็นปัจจัยเกื้อหนุน หรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเร่งด่วนขาเข้า

ขอบเขตของการวิจัย (Research scope)

ขอบเขตด้านเนื้อหา (Scope of content)

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษาการดำเนินงานตามแผนงานการการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงแนวทางและการดำเนินงานการจัดเก็บภาษีของเร่งด่วนขาเข้า กรมศุลกากร ว่ามีการดำเนินนโยบายไปในลักษณะอย่างไร ทั้งในระดับกรมและระดับปฏิบัติ รวมทั้งพิจารณาว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าว มีความสอดคล้องกับแนวทางและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายหรือไม่ อย่างไร โดยการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาตามแนวทางการประเมินกระบวนการ (Process evaluation) เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาการดำเนินงานการจัดเก็บอากรของเร่งด่วนขาเข้าอย่างครอบคลุม ทั้งในส่วนของผู้ให้บริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งผู้ประกอบการของเร่งด่วนที่ได้รับอนุญาตจากกรมศุลกากร ซึ่งเป็นผู้รับผลของนโยบาย และเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินพิธีการศุลกากรแทนผู้นำเข้าของเพื่อผ่านพิธีการศุลกากรแล้วนำส่งของไปยังผู้นำเข้า

ขอบเขตด้านพื้นที่ (Scope of area)

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับปฏิบัติการ คือการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ณ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (Scope of populations and samples)

ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบไปด้วย

1. ผู้ดำเนินนโยบาย โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1.1 ผู้บริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการส่วนและหัวหน้าฝ่าย ในสังกัดส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

1.2 ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ นักวิชาการศุลกากรระดับชำนาญการ นักวิชาการศุลกากรระดับปฏิบัติการ ในสังกัดส่วนบริการศุลกากรที่ 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

2. ผู้ได้รับผลประโยชน์ ได้แก่ ผู้ประกอบการของเร่ดาวน์ ที่ได้รับอนุญาตจากกรมศุลกากร เช่น พนักงานลูกค้าสัมพันธ์

ขอบเขตด้านระยะเวลา (Scope of time)

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาตั้งแต่ เดือนกันยายน 2559 ถึงเดือนมีนาคม 2560

ข้อจำกัดในการศึกษา (Limitations)

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่ดาวน์ ทั้งในระดับผู้บังคับใช้นโยบาย และผู้ถูกบังคับใช้นโยบาย ซึ่งกรณีนี้จะมีเพียงสองหน่วยงานหลักตามที่กฎหมายกำหนด คือ นักวิชาการศุลกากรในสังกัดส่วนบริการศุลกากร 3 และผู้ประกอบการของสินค้าเร่ดาวน์เท่านั้น และปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เฉพาะผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น จึงเป็นสังคมปิดสำหรับบุคคลภายนอก ซึ่งรวมถึงผู้นำเข้าสินค้าเร่ดาวน์ดังกล่าวเองก็ไม่สามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรได้โดยตรง

ประเด็นดังกล่าวจึงอาจกลายเป็นข้อจำกัดที่มีผลต่อการกระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำเข้า ซึ่งเป็นเจ้าของสินค้า นอกจากนี้ ข้อมูลจากผู้นำเข้าและบริษัทตัวแทนออกสินค้าเร่ดาวน์บางส่วนอาจจะแฝงความไม่ไว้วางใจ ที่มีต่อผู้วิจัยซึ่งเป็นบุคคลภายนอกของพวกเขา และนำไปสู่การไม่เปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยต้องตระหนักถึง และใช้แนวทางการตรวจสอบหลายช่องทาง (Triangulation) โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ มาประกอบ เพื่อตรวจสอบและสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูลให้มากที่สุด

นิยามศัพท์เฉพาะ (Definition of Terms)

1. **การประเมินกระบวนการ** หมายความว่า การประเมินระหว่างดำเนินการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานที่กำหนด เพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินงาน ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาแก้ไข ปรับปรุงให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. **ของเร่ดาวน์** หมายความว่า ของที่อนุญาตให้ปล่อยผ่านทันทีที่ข้อมาถึง

3. **ของเร่งด่วนขาเข้า** หมายความว่า ของที่ขนส่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผู้ประกอบการของเร่งด่วน และขนส่งมาโดยชำระค่าในระวางบรรทุกประเภทของเร่งด่วน (Express Cargo)

4. **นักวิชาการศุลกากร** หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจปล่อยสินค้าที่นำเข้า ของเร่งด่วน ณ ส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

5. **ผู้ประกอบการของเร่งด่วน** หมายความว่า ผู้ที่ได้รับอนุมัติให้เป็นผู้ประกอบการของเร่งด่วน โดยมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กรมศุลกากรกำหนด

6. **ผู้นำเข้า** หมายความว่า ผู้ประกอบการหรือบุคคลอื่นซึ่งนำเข้าสินค้ามาในราชอาณาจักร

7. **ระบบพิธีการศุลกากรของเร่งด่วน** หมายความว่า ระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางศุลกากรของเร่งด่วน ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดหรือบางส่วน

8. **การตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest)** หมายความว่า การตรวจสอบบัญชีสินค้าของเร่งด่วนล่วงหน้า ที่มากับอากาศยานด้วยระบบคอมพิวเตอร์ e-Express System ซึ่งผู้ประกอบการของเร่งด่วนต้องจัดส่งข้อมูลให้กรมฯ ก่อนอากาศยานเข้ามาในราชอาณาจักรไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และเจ้าหน้าที่กรมฯ จะทำการตรวจสอบข้อมูลและทำการส่งคืนข้อมูลในระบบภายใน 1 ชั่วโมงนับจากได้รับข้อมูลอากาศยาน

9. **HAWB (House Airway Bill)** หมายความว่า ใบตราส่งสินค้าทางอากาศที่ออกให้โดย Air Freight Forwarder

10. **ประเภทของเร่งด่วน** หมายถึง ประเภทของเร่งด่วน ที่แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

10.1 ประเภทที่ 1 เอกสารที่ไม่ต้องเสียอากร และไม่เป็นของต้องห้ามต้องจำกัด

10.2 ประเภทที่ 2 ของที่ไม่ต้องเสียอากร หรือของที่ได้รับยกเว้นอากร เช่น ตัวอย่างสินค้าที่ใช้เป็นเพียงแค่ตัวอย่างและไม่มีราคาในทางการค้า ของที่นำเข้าทางสนามบินศุลกากรซึ่งแต่ละรายมีราคารวมค่าขนส่งไม่เกินหนึ่งพันห้าร้อยบาทและไม่เป็นของต้องห้ามต้องจำกัด

10.3 ประเภทที่ 3 ของต้องเสียอากร ที่นำเข้าทางสนามบินศุลกากร โดยแต่ละใบตราส่งสินค้าทางอากาศยาน (Air Way Bill) มีราคาไม่รวมค่าขนส่ง ไม่เกิน 40,000 บาท และไม่เป็นของต้องห้ามต้องจำกัด หรือของที่ต้องส่งตัวอย่างวิเคราะห์สินค้าก่อนปล่อย

10.4 ประเภทที่ 4 ของอื่น ๆ นอกจากของตามประเภทที่ 1 ประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3

11. **พิกัดศุลกากร** หมายความว่า ระบบการจำแนกประเภทสินค้าและกำหนดรหัสสินค้า ระบบพิกัดศุลกากรที่ประเทศไทยรวมถึงศุลกากรอีกกว่า 200 ประเทศทั่วโลกใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมนิไนส์ (Harmonized System: HS) ซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นโดยองค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization) มีสถานะเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected benefits)

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะสามารถนำผลการศึกษาไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน และนำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงนโยบาย พัฒนาแผนงานให้มีประสิทธิภาพที่เหมาะสมสำหรับกรมศุลกากรต่อไป



บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม (Literature review)

การศึกษาเรื่อง “การประเมินการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร” นี้ ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี บทความ งานเขียน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. นโยบายและแนวทางการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร

1.1 ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Agreement on Trade Facilitation: TFA) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) และกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับศุลกากรขององค์การศุลกากรโลก WCO (World Customs Organization)

1.2 แนวทางการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ตามประกาศกรมศุลกากร ที่ 79/2554 เรื่อง พิธีการศุลกากร ณ เขตปลอดอากรท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

2. แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

2.1 แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Paul Berman

2.2 แนวทางการประเมินโครงการของ Rossi and Freeman

2.3 แนวทางการประเมินโครงการ CIPP model ของ Stufflebeam

2.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

1. นโยบายและแนวทางการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร

1.1 หลักความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Agreement on Trade Facilitation : TFA) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) และกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับศุลกากร ขององค์การศุลกากรโลก WCO (World Customs Organization)

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) เกิดขึ้นโดยพัฒนามาจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ในครั้งแรกที่เริ่มก่อตั้งขึ้นมีสมาชิกทั้งหมด 81 ประเทศ แต่ในปัจจุบันมีสมาชิกมากกว่า 147 ประเทศ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่เป็นองค์การสำคัญในเวทีการค้าโลกที่มีการเปิดเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ลำดับที่ 59 ได้นำข้อตกลงต่าง ๆ ที่ WTO ได้เห็นพ้องกันในการประชุมคณะมนตรีครั้งแรกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 โดยเป็นองค์การเสรีที่ทำงานประสานไปกับองค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization: WCO) โดยเอาข้อตกลง แนวทางปฏิบัติ เครื่องมือต่าง ๆ ที่ WCO ได้กำหนดและออกแบบมา ปรับใช้ให้เหมาะกับระบบการค้าเศรษฐกิจโลก ถือเป็นสององค์การระดับโลกที่ทำงานร่วมกันและสอดคล้องประสานกันในด้านนโยบายอย่างชัดเจน

องค์การศุลกากรโลก ก่อตั้งเมื่อ 26 มกราคม พ.ศ. 2496 เริ่มต้นใช้ชื่อว่า คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Customs Cooperation Council: CCC) โดยถือได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มรัฐบาลระหว่างประเทศ มีหน้าที่ในการเสริมสร้างและสนับสนุนการดำเนินงานและการบริหารงานของศุลกากรประเทศสมาชิกต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ ปัจจุบันมีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกรวม 180 ประเทศ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การศุลกากรโลกเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515

องค์การศุลกากรโลกมีหน้าที่สำคัญในการพัฒนาและบริหารเครื่องมือเพื่อปรับปรุงพิธีการและระบบงานศุลกากรสำหรับเคลื่อนย้ายสินค้าและคนระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน อาทิ อนุสัญญาการจำแนกประเภทและกำหนดรหัสสินค้าตามระบบฮาร์โมนไนซ์ (Harmonized Commodity Description and Coding System) อนุสัญญาเกียวโตฉบับปรับปรุง¹ (Revised Kyoto Convention: RKC) อนุสัญญาอิสตันบูล (Istanbul Convention) เป็นต้น และอีกหน้าที่สำคัญ คือ การพัฒนามาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศมีความปลอดภัย ช่วยเหลือประเทศสมาชิกปรับปรุงระบบงานศุลกากรให้ทันสมัย ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างศุลกากรประเทศต่าง ๆ และระหว่างศุลกากรกับภาคเอกชน และจัดให้มีการฝึกอบรมสำหรับภาคเอกชน

ตั้งแต่องค์การศุลกากรโลกก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2493 ในชื่อคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรนั้น ได้มีการจัดทำเครื่องมือต่าง ๆ มาให้ประเทศสมาชิกลำดับปฏิบัติเพื่อปรับปรุงระบบงานศุลกากรให้ทันสมัยและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งโลกจำนวนมากมาย ซึ่งสามารถ สรุปและจัดประเภทได้ออกเป็น 3 กลุ่ม 7 ลำดับ (ดังตาราง 2)

เครื่องมือขององค์การศุลกากรโลกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม **กลุ่มที่ 1** คือ เครื่องมือหลัก (Core Principle) ประกอบด้วย อนุสัญญาเกียวโตฉบับปรับปรุง (RKC) และแนวปฏิบัติของอนุสัญญาเกียวโตฉบับปรับปรุง (Guidelines to RKC) **กลุ่มที่ 2** คือ บทบัญญัติหลัก (Prime Text) ประกอบด้วยกลุ่มของอนุสัญญาที่อำนวยความสะดวกในการนำเข้าชั่วคราวและอนุสัญญาการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร อนุสัญญาหลักที่สำคัญของกลุ่มนี้คือ อนุสัญญาอิสตันบูล (Istanbul Convention) หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า Convention on Temporary Admission เป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราวที่บูรณาการอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง

¹อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (อนุสัญญาระหว่างประเทศเกียวโต ฉบับปรับปรุง) มีวัตถุประสงค์เพื่อ ปรับปรุงพิธีการและวิธีปฏิบัติทางศุลกากรของประเทศต่าง ๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศให้ง่าย สอดคล้องกัน ทันสมัยอย่างต่อเนื่อง ตอบสนองต่อความต้องการของการค้าระหว่างประเทศและศุลกากรในการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ต้องการลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร ให้มีมาตรฐานที่เหมาะสมในการควบคุมทางศุลกากรและมีการนำเทคนิคที่ทันสมัยมาใช้ในการควบคุมและอำนวยความสะดวกทางการค้า อาทิ การบริหารความเสี่ยง และการควบคุมโดยการตรวจสอบและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ให้ศุลกากรสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในด้านวิธีการและเทคนิคของการบริหารงานและของธุรกิจ และ ลดค่าใช้จ่ายของภาคเอกชน

กับการนำเข้าชั่วคราวหลายๆ ฉบับมารวมกันไว้เป็นฉบับเดียว และกลุ่มที่ 3 คือ เครื่องมือสนับสนุน (Supporting Tools and Instruments) ประกอบด้วย คู่มือ (Handbook) แนวปฏิบัติ (Guide/Guideline) ประมวลข้อปฏิบัติ (Compendium) แถลงการณ์ (Declaration) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) ฐานข้อมูล (Database) และมาตรฐานต่าง ๆ (Standards) ที่องค์การศุลกากรโลกพัฒนาขึ้นมาเพื่อสนับสนุน เครื่องมือหลัก

ตาราง 2 เครื่องมือของ WCO ในการควบคุมและพัฒนาพิธีการศุลกากรและการค้าโลก

ลำดับที่	เครื่องมือขององค์การศุลกากรโลก (WCO)
กลุ่มที่ 1	CORE PRINCIPLE
1	International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Kyoto Convention) as amended (Revised Kyoto Convention (RKC) อนุสัญญาการจำแนกประเภทและกำหนดรหัสสินค้าตามระบบฮาร์โมนี อนุสัญญาเกี่ยวโตฉบับปรับปรุง
2	Guidelines to the RKC แนวปฏิบัติของอนุสัญญาเกี่ยวโตฉบับปรับปรุง
กลุ่มที่ 2	PRIME TEXT
3	Convention on Temporary Admission (Istanbul Convention) อนุสัญญาอิสตันบูล
4	Customs Convention on Containers, 1972
5	Customs Convention on the ATA Carnet for the Temporary Admission of Goods (ATA Convention) ขยายขอบเขตการใช้เอกสาร เอ.ที.เอ. คาร์เนต
6	International Convention on Mutual Administrative Assistance for the Prevention, Investigation and Repression of Customs Offences (Nairobi Convention)
กลุ่มที่ 3	SUPPORTING TOOLS AND INSTRUMENTS
7	

ดัดแปลงจาก: สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ณ กรุงบัสเซลล์ (Website)

โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับของเร่งด่วน มีระบุอยู่ในกลุ่มที่ 1 Core Principle บทบัญญัติหลัก ว่าด้วยอนุสัญญาเกี่ยวโตฉบับปรับปรุง ส่วนที่ 2 ภาคผนวกทั่วไป (General Annexes) Guideline to the RKC บทที่ 3 การตรวจปล่อยและพิธีศุลกากรอื่น (Clearance and Other Customs Formalities) ซึ่งประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิก ได้มอบหมายให้กรมศุลกากรนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มาจัดทำเป็นนโยบายตามความเหมาะสม ซึ่งต่อมา ก็คือ ประกาศกรมศุลกากรที่ 79/2544 เรื่อง พิธีการศุลกากร ณ เขตปลอดอากรท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ที่จะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

1.2 แนวทางการจัดเก็บอากรของเร่งด่วนตามประกาศกรมศุลกากรที่ 79/2544 เรื่อง พิธีการศุลกากร ณ เขตปลอดอากรท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

กรมศุลกากรได้ออกประกาศกรมศุลกากรที่ 79/2544 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 ที่บัญญัติขึ้นมาโดยเฉพาะสำหรับการจัดเก็บอากรของเร่งด่วน โดยระบุถึงประเภทของ การดำเนินพิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสาร การชำระอากร และพิธีการของเร่งด่วนถ่ายลำและผ่านแดน โดยการจัดการดำเนินพิธีการขาเข้าทางศุลกากรทั้งหมด จะเป็นการดำเนินงานระหว่างกรมศุลกากร และบริษัทที่ได้รับการอนุญาตจากกรมศุลกากรให้เป็นผู้ประกอบการของเร่งด่วนเท่านั้น อาทิ TNT FedEx UPS DHL Kerry เป็นต้น ลักษณะพิเศษของการนำเข้าของเร่งด่วน คือ ผู้นำเข้าซึ่งเป็นเจ้าของสินค้าโดยตรง ไม่สามารถมาดำเนินพิธีการออกของเร่งด่วนได้ด้วยตัวเองแต่อย่างใด แตกต่างจากการนำเข้าสินค้าอื่น ๆ ที่ผู้นำเข้าเจ้าของสินค้า ผู้ซึ่งได้ลงทะเบียนขอเป็นผู้นำเข้ากับกรมศุลกากรเรียบร้อยแล้ว สามารถเดินพิธีการศุลกากรเองได้โดยไม่ต้องผ่านบริษัทชิปปิ้งตัวแทนก็ได้

เพื่อให้เกิดความชัดเจนนอกเหนือจากเรื่องผู้มีสิทธิดำเนินพิธีการศุลกากรของเร่งด่วนแล้ว ตามประกาศกรมศุลกากรดังกล่าวจึงต้องระบุประเภทของของ รวมถึงราคาให้มีความพิเศษและแตกต่างจากของนำเข้าแบบปกติอย่างชัดเจน โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานสากลตามที่องค์การศุลกากรโลก (WCO) และองค์การการค้าโลก (WTO) ได้กำหนดแนวทางไว้ (กรมศุลกากร, 2554) ซึ่งสามารถเข้าใจการดำเนินงานและกระบวนการได้จากแผนภูมิด้านล่างนี้

ประเภทที่ 1	ประเภทที่ 2	ประเภทที่ 3	ประเภทที่ 4
เอกสารไม่ต้องชำระอากรตาม พ.ร.ก.พิกัดฯ พ.ศ. 2530 ภาค 2 ซึ่งไม่เป็นของ ต้องห้ามต้องกักต	• ของไม่ต้องชำระอากรหรือขอ ที่ได้รับยกเว้นอากรตาม พ.ร.ก. พิกัดฯ พ.ศ. 2530 และไม่เป็นของ ต้องห้ามต้องกักต • ของที่นำเข้าทางสนามบิน ศุลกากรซึ่งแต่ละรายมีราคา CIF ไม่เกินหนึ่งพันบาท ตามภาค 4 ประเภท 12 • ตัวอย่างสินค้าที่ใช้ได้แต่เพียง เป็นตัวอย่างและไม่มีราคาในทาง การค้า ตามภาค 4 ประเภท 14 • ของที่ไม่ต้องเสียอากรตามภาค 2	• ของต้องชำระอากร โดยแต่ละรายการ มีราคา FOB ไม่เกิน 40,000 บาท • ไม่เป็นของต้องห้าม ต้องกักต หรือของที่ต้องส่งตัวอย่าง วิเคราะห์สินค้า ก่อนปล่อย	ของอื่น ๆ นอกจากของตาม ประเภทที่ 1, 2 และ 3 ให้จัดทำ เป็นใบขนสินค้าขาเข้า ปกติ (ปฏิบัติพิธีการในระบบ e-Import เช่นเดียวกับสินค้า (ขา เข้าทั่วไป)

ภาพประกอบ 2 ประเภทของของเร่งด่วนตามกฎหมายศุลกากร

ตามพระราชกำหนดพิกัดศุลกากร พ.ศ. 2530 ได้แบ่งประเภทสินค้า หรือที่เรียกในภาษากฎหมายศุลกากรว่า “ของ” ออกเป็น 4 ประเภท เพื่อจัดแบ่งให้เหมาะสมกับกระบวนการตรวจปล่อยสินค้า โดยมีการคัดแยกตามประเภทชนิดสินค้า และมูลค่าราคาของเป็นตัวกำหนดว่าสินค้านั้น ๆ จะถูกจัดแบ่งอยู่ในของประเภทใด มีผู้ประกอบการใดเป็นผู้มีอำนาจดำเนินพิธีการศุลกากร (ดังภาพที่ 2) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

ของประเภทที่ 1 สินค้าที่เป็นเอกสาร (กระดาษ) จะมีมูลค่าทางการค้าหรือไม่มีมูลค่าทางการค้า มีน้ำหนักเท่าใดก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นของต้องห้ามต้องกำกัณฑ์กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ภาพอนาจาร ซึ่งเอกสารเป็นของที่ไม่ต้องชำระอากรตามที่ พ.ร.ก.พิกัดฯ พ.ศ. 2530 ภาค 2 กำหนดไว้

ของประเภทที่ 2 เป็นของที่ไม่ต้องชำระอากรตามที่ พ.ร.ก.พิกัดฯ พ.ศ. 2530 ภาค 2 กำหนดไว้ เป็นของที่นำเข้าทางเครื่องบิน โดยมีมูลค่าของรวมค่าประกันภัยและค่าขนส่งแล้วไม่เกิน 1,500 บาท หรือ เป็นของที่เป็นตัวอย่างและไม่มีมูลค่าในทางการค้า

ของประเภทที่ 3 เป็นของที่นำเข้าทางเครื่องบิน โดยมีมูลค่าของรวมค่าประกันภัยและค่าขนส่งแล้วไม่เกิน 40,000 บาท และไม่เป็นของต้องห้ามต้องกำกัณฑ์กฎหมายกำหนดไว้ หรือต้องชักตัวอย่างของเพื่อส่งฝ่ายวิเคราะห์สินค้า เพื่อหาว่าของดังกล่าวต้องมีอัตราอากรเท่าไร หรือติดใบอนุญาตการนำเข้า เช่น เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ เป็นต้น

ของประเภทที่ 4 ของอื่น ๆ ที่ไม่ได้ระบุไว้ในประเภท 1 2 และ 3 ให้ถือว่าเป็นของนำเข้าตามปกติ ไม่ใช่สินค้าเร่งด่วนตามที่กรมศุลกากรระบุไว้

เมื่อเราเข้าใจประเภทสินค้า หรือ ของ แล้วว่าในการวิจัยนี้จะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการตรวจปล่อยเฉพาะสินค้าเร่งด่วน คือของประเภทที่ 1 2 และ 3 เท่านั้น ต่อมาคือกระบวนการดำเนินพิธีการศุลกากรเพื่อนำของเข้าประเทศ ในส่วนนี้ตามประกาศกรมศุลกากรที่ 79/2544 เรื่อง พิธีการศุลกากร ณ เขตปลอดอากรท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ สามารถแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนสำคัญ (ดังภาพประกอบ 2 และ 3) ได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้ประกอบการของเร่งด่วน อันได้แก่ บริษัทขนส่งที่ขอและได้รับอนุญาตให้ดำเนินพิธีการของเร่งด่วน จะจัดส่งข้อมูลอากาศยาน (Pre- Arrival Manifest) ให้กับกรมศุลกากร ข้อมูลที่กรมศุลกากรได้รับจะจัดส่งไปยังเจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว ก่อนที่อากาศยานจะเข้ามาในราชอาณาจักรไม่ต่ำกว่า 2 ชั่วโมง

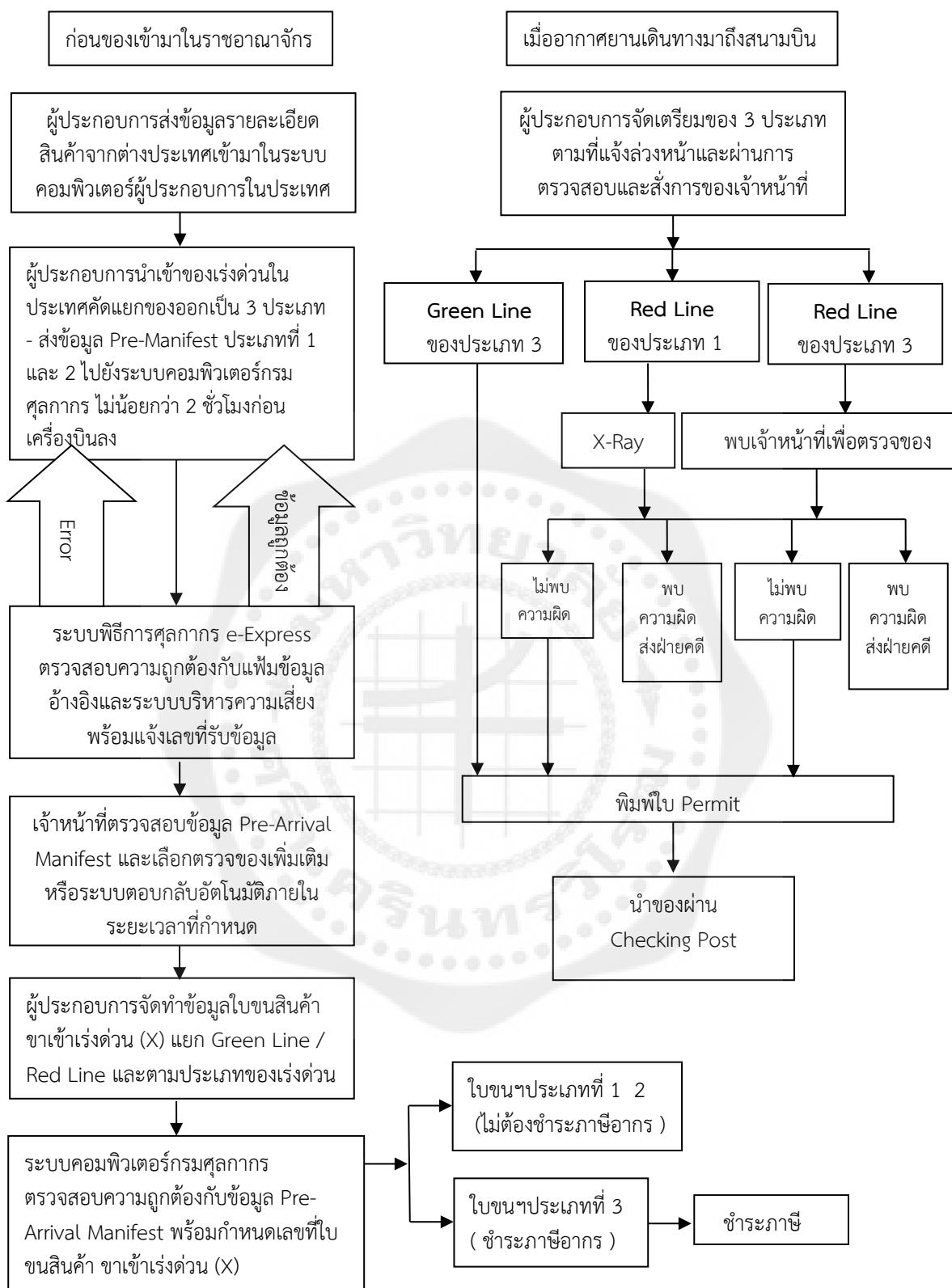
ขั้นตอนที่ 2 เจ้าหน้าที่ศุลกากรส่งข้อมูลตอบกลับการตรวจสอบว่ามีของขึ้นใดบ้าง ที่ต้องทำการเปิดตรวจต่อหน้าเจ้าหน้าที่ หากเป็นของประเภท 1 และ 2 เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจจากการเอ็กซ์เรย์ 100% ที่หน้าเครื่องพร้อมผู้ประกอบการ

ขั้นตอนที่ 3 สายการบินส่งข้อมูลสินค้าบรรทุกทุกในอากาศยานให้กรมศุลกากร เพื่อตรวจสอบกับข้อมูลที่ผู้ประกอบการส่งให้กรมศุลกากร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและสั่งการว่าของมีสถานะใด เช่นของเปิดตรวจ (Red Line) หรือของยกเว้นเปิดตรวจ (Green Line) จากนั้นเจ้าหน้าที่จะส่งข้อมูลกลับไปยังผู้ประกอบการของเร่งด่วน ภายในระยะเวลา 1 ชั่วโมง หลังจากที่ได้รับข้อมูล

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อผู้ประกอบการได้รับข้อมูลตอบกลับจากกรมศุลกากรแล้ว ก็จะจัดทำเป็นใบขนสินค้าขาเข้า เพื่อเตรียมเสียอากร และจัดเตรียมของให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบก่อนปล่อยเข้าประเทศต่อไป หากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วไม่พอใจในเรื่องมูลค่าสินค้า อากรที่ต้องชำระเพิ่ม ผู้ประกอบการนำเข้าชำระอากรเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะทำการส่งปล่อยในระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้ของนำเข้าประเทศ และจัดส่งถึงมือผู้นำเข้าต่อไป



ภาพประกอบ 3 การดำเนินพิธีการศุลกากรนำเข้าของเร่งด่วนแบบภาพรวม



ภาพประกอบ 4 การดำเนินพิธีการศุลกากรนำเข้าของเร่งด่วนแบบรายละเอียดขั้นตอนศุลกากร

2. แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่อยู่รอบตัวทุกคนและเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางความเป็นอยู่ของคนในสังคม องค์การต่าง ๆ ว่าควรมีแนวปฏิบัติเช่นใด นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่อยู่ใกล้ตัวและในหลาย ๆ ครั้ง หลายคนก็ไม่เข้าใจหรือลืมไปว่าได้ถูกกำหนดให้มีแบบแผนการใช้ชีวิตอยู่ภายใต้นโยบายสาธารณะที่รัฐเป็นผู้กำหนดออกมาบังคับใช้ ในการดำเนินงานตามกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยทั่วไป จะประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่สำคัญ เริ่มต้นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย คือ **ขั้นตอนการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation)** ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และเมื่อมีนโยบายที่ชัดเจนและเป็นที่ทราบโดยทั่วกันแล้ว ก็เข้ามาสู่ **ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)** เพื่อนำนโยบายนั้นให้เกิดบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อมีการตัดสินใจและนำผลการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติแล้ว จะนำมาสู่กระบวนการ **การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)** การประเมินผลการประเมินผลการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามการตัดสินใจนั้นด้วย มีการให้ข้อมูลป้อนกลับที่ดีซึ่งต้องนำมาวิเคราะห์ พิจารณาทบทวนถึงนโยบายอีกครั้งหนึ่งว่าได้ผลตรงตามประสงค์หรือไม่ หากไม่บรรลุผลก็จะได้ทำการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมต่อไป

การศึกษาการดำเนินแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากรในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้น การประเมินการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร ว่ามีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อกล่าวถึงการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่ามีนักวิชาการได้ให้ความสำคัญเรื่องกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้

วเรช จันทรศร (2552) ได้สรุปเป็นความหมายโดยรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากแนวความคิดของนักคิด Walter Williams, Van Horn, Van Meter, Jeffery L. Pressman และ Aron Wildasky โดยมีนัยยะที่สำคัญไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์กร นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด ซึ่งสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้”

2.1 แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญมาก เป็นกระบวนการที่สามารถใช้วัดได้ว่านโยบายนั้น ๆ ประสบความสำเร็จ บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด สิ่งใดหรือปัจจัยใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้วางไว้

นักคิดอย่าง Paul Berman ได้ศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ให้ทรรศนะไว้ในการศึกษาเรื่อง “The study of macro and micro-implementation” ถึงความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนถึงความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล (วรเดช จันทรศร.2548 : 34 ; อ้างอิงจาก Paul Berrman.1978: 157-184) ว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติมักเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์จากสถาบันต่าง ๆ ที่รับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเสียเป็นส่วนใหญ่ จนกลายมาเป็นกรอบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติในสองระดับ คือ

ขั้นตอนที่ 1 คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro stage) ขั้นตอนนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในส่วนกลาง ซึ่งมีบทบาทควบคุมนโยบายโดยตรง มีขั้นตอนการแปลงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนการถ่ายทอดนโยบายไปสู่หน่วยปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 2 คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro stage) จะเป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับล่างที่เป็นส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบาย แนวทาง แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติ โดยจะเป็นขั้นตอนการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (Adopt) นโยบายจากรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางเข้าเป็นนโยบายระดับท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อย ๆ จะทำการปรับปรุงวิธีการ ในการปฏิบัติงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงานตลอดจนแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดไว้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและวิธีการในการปฏิบัติงานของตนเอง ในระดับนี้เบอร์แมนได้ศึกษาแล้วพบว่าการเกิดกระบวนการขึ้น เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” โดย วรเดช จันทรศร (2552: 37-42) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า สามารถแยกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) หน่วยงานระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุนในกิจกรรมแรก หน่วยงานระดับล่างจะพิจารณาหาความเหมาะสมและความสำคัญเร่งด่วนจากนโยบายที่ส่วนกลางส่งมา ว่ามีความสัมพันธ์ตรงตามเป้าหมายกับหน่วยงานตนหรือไม่เพียงใด ในขั้นตอนนี้ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานระดับล่างจะต้องให้ความสนับสนุนในนโยบาย เพื่อสร้างความมีส่วนร่วมในการกำหนดและออกแบบโครงการ ยังได้รับความสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติในระดับล่างมากเท่าไร ความสำเร็จของนโยบายก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น

2. ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer implementation) ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติโดยตรง เนื่องจากผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการอย่างมากเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง สภาพแวดล้อมและแรงกดดันที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น ๆ

3. ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) ความสำเร็จในขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นได้จากผู้บริหาร ระดับล่างและตัวผู้ปฏิบัติในระดับล่างเองเป็นสำคัญ ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาในระดับล่างจะต้องเป็นตัวนำในการชักจูงให้ ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและจะต้องหาทางแปลงนโยบายนั้นให้เป็นภารกิจประจำวันของผู้ปฏิบัติไปตลอด ในส่วนของผู้ปฏิบัติเองก็ต้องพร้อมและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นโดยถาวร เสมือนหนึ่งเป็นภารกิจประจำวัน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันขึ้น

ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดว่า การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาการดำเนินงานในสองระดับ คือทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค ซึ่งในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับกรม ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับมหภาค และการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บุคลากรที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับจุลภาค เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและให้เกิดความสอดคล้องตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

2.2 แนวทางการประเมินโครงการของ Rossi and Freeman

การประเมินโครงการ เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการศึกษาถึงควมมีคุณค่า มีศักยภาพของนโยบายว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ปรับปรุงและพัฒนาโครงการ

รอสซีและฟรีแมน (Rossi; & Freeman. 1982) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่าเป็นการประยุกต์ใช้กระบวนการวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อประเมินกรอบความคิด รูปแบบการดำเนินงาน และประโยชน์ของแผนงานในการเข้าแทรกแซงทางสังคม กล่าวคือ การวิจัยประเมินผลเกี่ยวข้องกับการใช้ ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อวินิจฉัยและปรับปรุงการวางแผน ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพของแผนงาน

ฟรีแมน (Freeman. 1982) กล่าวถึงความหมายของการประเมินผลโครงการแบบรวบยอด เป็นการพิจารณาว่าโครงการ บัณฑิตนำเข้า ได้รับการดำเนินการตามแผนที่วางไว้หรือไม่ และเพื่อกำหนดว่าโครงการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือขยายผลไปในทิศทางใด สอดคล้องกับเจตจำนงอย่างไร ดังนั้นการประเมินผลแบบรวบยอด จึงเป็นการวิจัยประเมินผลที่มีความหมายครอบคลุมทั้งการประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) และการประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) อันหมายถึงการที่นโยบายได้รับการดำเนินการตามแผนงานขั้นตอนที่วางไว้หรือไม่ และนโยบายเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงในทิศทางของวัตถุประสงค์อย่างไร

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ Rossi Lipsey และ Freeman (1998) ได้สรุปการประเมินโครงการจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการประเมิน ได้ขั้นตอนการประเมินที่สำคัญ 5 ขั้นตอนเป็นลำดับ คือ

1. การประเมินความจำเป็นของนโยบายหรือโครงการ (Needs assessment) ขั้นตอนแรกเพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายหรือโครงการขึ้น พิจารณาถึงความต้องการของผู้ใช้โครงการ ความเร่งด่วนของปัญหา หาเหตุผลที่ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องจัดทำโครงการ

2. การประเมินทฤษฎีโครงการ (Assessment of program theory) เกี่ยวกับการออกแบบแนวคิด ทฤษฎี และการออกแบบโปรแกรมที่อาศัยฐานจากทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของปัญหาและแสดงให้เห็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา นั้น โดยพิจารณากรอบแนวคิด (conceptualization) ที่เชื่อมโยงกันจากสาเหตุและความจำเป็นของโครงการไปสู่ลักษณะเฉพาะของโครงการ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาและตอบสนองต่อความจำเป็นที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งการพิจารณาถึงแนวทางที่เป็นไปได้ในการดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดนั้น

3. การประเมินกระบวนการ (Assessment of program process) เป็นการประเมินระหว่างดำเนินการโครงการ เพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจะเป็นการประเมินเกี่ยวกับการปฏิบัติการ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลลัพธ์และการให้บริการทางสังคม คุณภาพทรัพยากร โดยนักวิชาการบางท่านอาจมองว่า การประเมินกระบวนการนี้จะคล้ายกับการติดตามการดำเนินงานของโครงการ (Program Monitoring) ซึ่งเป็นการประเมินและพิจารณาในช่วงระหว่างดำเนินการโครงการ

4. การประเมินผลลัพธ์ของโครงการ (Assessment of Program Outcome) เป็นการประเมินเพื่อหาว่า ผลการดำเนินการของโครงการได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก่อให้เกิดผลเป็นการฟื้นฟู ปรับปรุง แก้ไข สถานการณ์ หรือเงื่อนไขทางสังคมบางอย่างที่เป็นปัญหาได้มากน้อยเพียงไร และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง หรือเรียกว่า การประเมินกระทบ (Impact) ที่ไม่ได้คาดหวังไว้ให้เกิดขึ้นเกิดด้วยหรือไม่ โดยในส่วนของผลลัพธ์ของโครงการ (Outcome) นั้น อาศัยแนวทางจาก logic Model ที่ได้กำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการออกเป็นสามระยะ โดยอาศัยแนวคิดจากทฤษฎีโครงการ (Program Theory) มาเปรียบเทียบกับผลที่เกิดขึ้นจริง ได้ 3 ระยะ คือ ผลลัพธ์เบื้องต้น (Initial Outcome) ผลลัพธ์ขั้นกลาง (Intermediate outcome) และผลลัพธ์ระยะยาว (Long-term outcome)

5. การประเมินประสิทธิภาพของโครงการ (Efficiency Assessment) เป็นการประเมินเกี่ยวกับต้นทุนของโครงการ และความคุ้มค่า โดยจะมองในแง่ประโยชน์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ความคุ้มค่าของต้นทุนหรือความเสียหายกับประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ วิธีการ หรือทางเลือกอื่น ๆ หรือไม่ที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันโดยมีค่าใช้จ่าย/ต้นทุนที่ต่ำกว่า ซึ่งสามารถแบ่งการประเมินประสิทธิภาพออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) การประเมินผลประโยชน์ต่อค่าใช้จ่าย (Cost-benefit Effectiveness) และ 2) การประเมินประสิทธิภาพต่อค่าใช้จ่าย (Cost-Efficiency)

2.3 แนวทางการประเมินโครงการ CIPP model ของ Stufflebeam

สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam. 1971) กล่าวถึงการประเมินโครงการว่า เป็นกระบวนการบรรยายเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมาย การวางแผน การดำเนินการ และผลกระทบ เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการตัดสินใจ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ของ โครงการ และ สตัฟเฟิลบีม ได้กำหนดประเด็นการประเมินออกเป็น 4 ประเภท ตามอักษรภาษาอังกฤษตัวแรกของ “CIPP Model” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

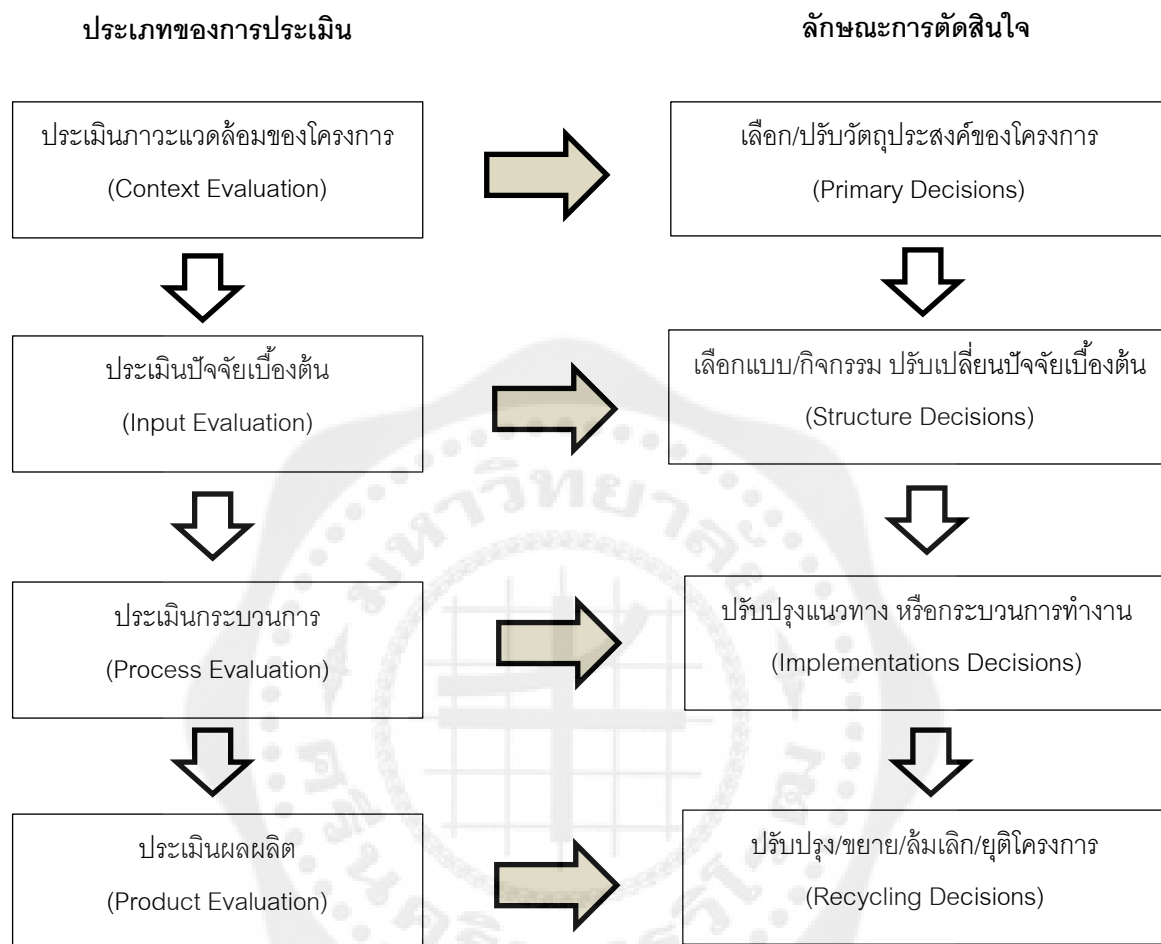
1. การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation: C) เป็นการประเมินก่อนการดำเนินการโครงการ เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ประเด็นปัญหา และความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ เป็นการหาวัตถุประสงค์ของเป้าหมาย

2. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation: I) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์เวลา ฯลฯ รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน พิจารณาว่าปัจจัยที่มีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation: P) เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชน ในโครงการโดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่น หรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย / แผนงาน/โครงการ ซึ่งมักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation: P) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาใน

ประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการแต่การประเมินผลแบบนี้ไม่ได้ให้ความสนใจต่อเรื่องผล กระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการเท่าที่ควร

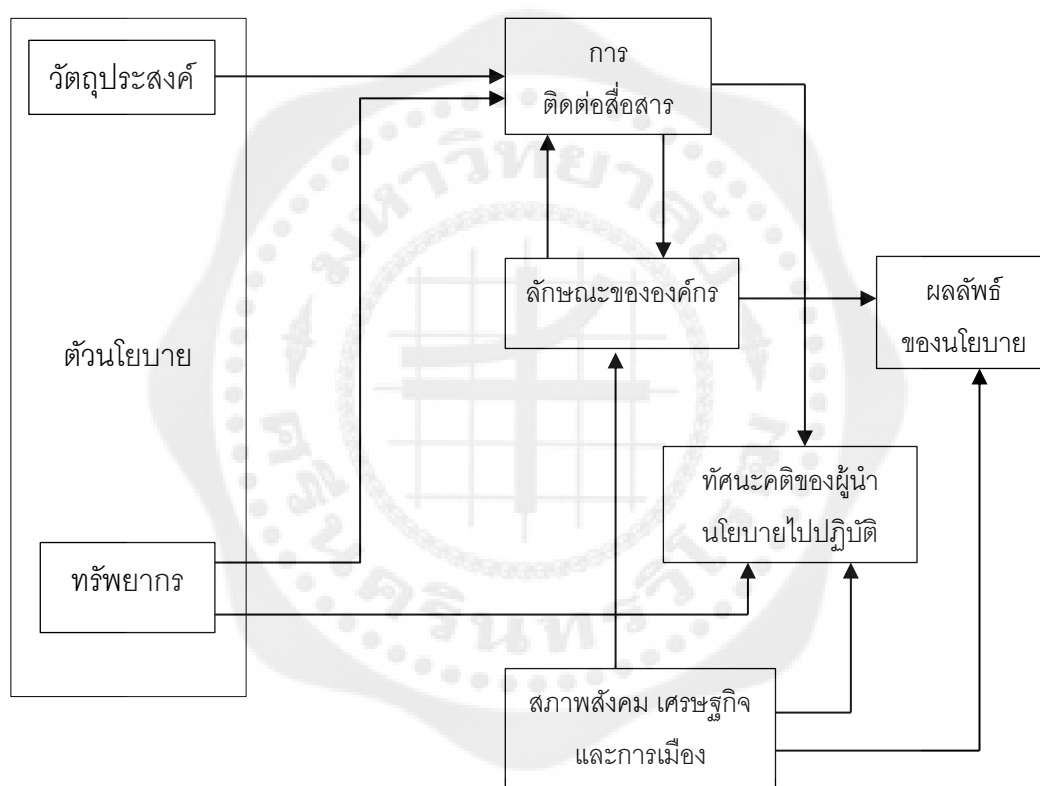


ภาพประกอบ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินกับการตัดสินใจในแบบจำลอง CIPP

จะเห็นได้ว่าการประเมินนโยบาย สามารถประเมินนโยบายในหลายขั้นตอน หลากหลายมิติ ทั้งในส่วนของการกำหนดการประเมินจากความจำเป็นโครงการ การประเมินทฤษฎีโครงการ การประเมินกระบวนการ การประเมินผลลัพธ์ของโครงการ การประเมินประสิทธิภาพของโครงการ ประเมินสภาวะแวดล้อมของโครงการ การประเมินปัจจัยนำเข้า และการประเมินผลผลิต เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ประเมินต้องการค้นหาคำตอบ และหนึ่งในขั้นตอนการการศึกษาประเมินนโยบาย โดยการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นการประเมินในส่วนของการประเมินกระบวนการ เพื่อศึกษาว่า กระบวนการดำเนินการตามแผนงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร เป็นไปตามที่นโยบายกำหนดหรือไม่ อย่างไร

2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Policy Implementation)

อีกความสำคัญของประเด็นการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศุภชัย ยาวะประภาส (2547:104) นำเอากรอบความคิดของ Van Meter และ Van Horn มาศึกษาอธิบายให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของนโยบายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้พบปัจจัยหรือตัวแปรสำคัญ ที่มีผลต่อการแปลงนโยบาย คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์การต่าง ๆ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

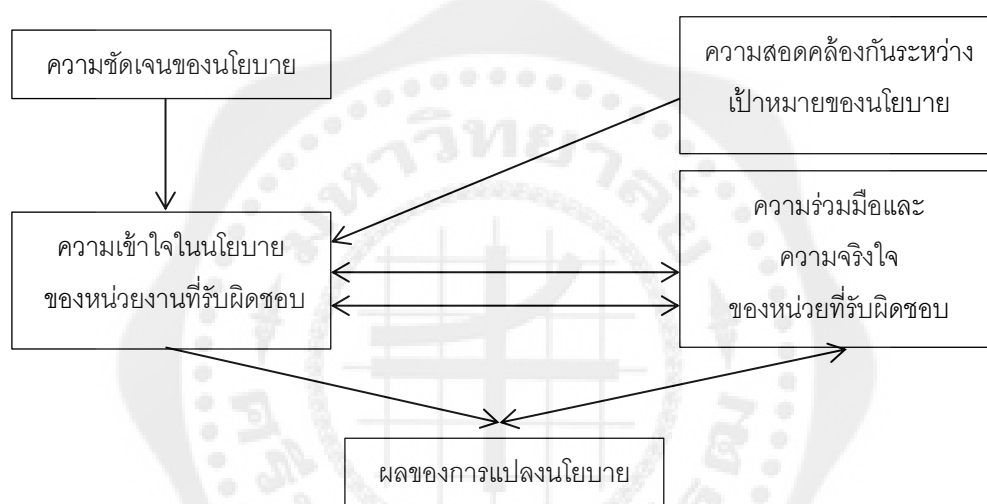


ภาพประกอบ 6 ภาพตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น

ที่มา: Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn. (February, 1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. Administration and Society 6(4) : 463

นอกจากนี้ยังพบว่า จากการศึกษาและวิเคราะห์ที่ผ่านมาพบว่า มีหลายปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายต้องถูกปรับเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งมักจะขึ้นอยู่กับความชัดเจนหรือความ

เฉพาะเจาะจง ของนโยบายเอง หรือรวมถึงความหลากหลายของเป้าหมาย รวมทั้งความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ตามที่ Berman และ McLaughlin ได้สรุปไว้ (วรเดช จันทรศร. 2548 ; 35 ; อ้างอิงจาก Berman and McLaughlin. 1977) ได้สรุปไว้ มีทั้งสิ้น 4 ปัจจัย คือ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal Discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือการให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Influence and authority differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource Deficiencies) และ อุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (Communication Difficulties among Organizations)



ภาพประกอบ 7 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการเปลี่ยนนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: ดัดแปลงจาก วรเดช จันทรศร. (2548: 38)

ทั้งยังมีนักวิชาการท่านอื่น ๆ อย่าง Sabatier และ Mazmanian (1980 : 538 – 560) ที่ได้เสนอตัวแบบในการพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มุ่งเน้นที่ความซับซ้อนของนโยบายและความหลากหลายของปัจจัยต่าง ๆ ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้เราจะพบกรอบโครงสร้างทฤษฎีความไม่แน่นอน (Contingency Theory) ของ Alexander (1982) ที่เกิดจากการพัฒนาการเปรียบเทียบแนวคิดจากตัวแบบของนักวิชาการต่าง ๆ เพื่ออธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ และรวมถึงข้อเสนอของ Hambleton. (1983) ที่เสนอแนวคิดเรื่องระบบการวางแผนนโยบายที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นจึงนำมาเป็นข้อสรุปถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า ตัวนโยบาย หน่วยงานรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ บุคลากร ทรัพยากร โครงสร้างองค์การ ตัวเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ค่านิยมและวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมของนโยบาย และผลสะท้อนกลับของนโยบาย และสอดคล้องกับงานของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2546: 432-446) ที่สรุปเสนอได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากร โดยเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่อาจมองข้ามได้คือ ผลกระทบจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาและแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ตามตาราง 3

ตาราง 3 สรุปแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่ส่งผล	นักวิชาการ
ลักษณะและแผนของตัวนโยบาย	Sabatier & Mazmanian , สมบัติ อารังธัญวงศ์
วัตถุประสงค์ของนโยบาย	Van Meter & Van Horn , สมบัติ อารังธัญวงศ์
ทรัพยากร	Van Meter & Van Horn , สมบัติ อารังธัญวงศ์
การติดต่อสื่อสาร	Van Meter & Van Horn
ลักษณะขององค์กร	Van Meter & Van Horn , สมบัติ อารังธัญวงศ์
ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ	Van Meter & Van Horn
สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง	Van Meter & Van Horn
การปรับเปลี่ยนนโยบายของหน่วยปฏิบัติ	Berman and McLaughlin

จากแนวคิดของนักวิชาการที่ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปปัจจัยที่ส่งผลสำคัญได้ 4 ปัจจัยหลัก คือ 1. ตัวนโยบาย/แผน 2. หน่วยปฏิบัติงาน 3. ผู้ปฏิบัติ และ 4. บริบทแวดล้อม เช่น สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

3. งานวิจัยเกี่ยวกับการนำเข้าของเร่งด่วน (Express Consignment)

การศึกษาเรื่อง สภาพปัญหากระบวนการจัดการด้านการตรวจปล่อยของเร่งด่วนของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร ของ

รัชกร ประชานิยม (2558) โดยผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่มีในกระบวนการจัดการด้านการตรวจปล่อยของเร่งด่วนของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ประกอบไปด้วย ปัญหาด้านบุคลากรบางส่วนขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาด้านระบบคอมพิวเตอร์มีความล่าช้า ชัดช้าบ่อย ไม่เสถียรและตอบสนองไม่ทันตามเวลา ปัญหาด้านการบริหารงานของแต่ละหน่วยงานขาดความต่อเนื่องกัน ปัญหาด้านเวลาที่จำกัดเป็นปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีความบกพร่องและข้อผิดพลาดเกิดขึ้น อีกทั้งช่วงเวลาในการทำงานเป็นช่วงกลางคืนอาจมีส่วนให้เจ้าหน้าที่เกิดความอ่อนล้า และปัญหาด้านข้อมูลส่วนกลางที่ใช้เชื่อมโยงกัน โดยผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาเพื่อแก้ไขในกระบวนการจัดการงานด้านการตรวจปล่อยสินค้าเร่งด่วนของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ได้แก่

1. จัดอบรมเพิ่มความรู้เกี่ยวกับพิกัดศุลกากรและเพิ่มทักษะในการตรวจปล่อยให้แก่เจ้าหน้าที่ และให้เจ้าหน้าที่เก่าสอนงานและถ่ายทอดประสบการณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่ใหม่
2. จัดหาเครื่องมือหรือกระบวนการที่จะช่วยเสริมให้การตรวจปล่อยของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
3. พัฒนาระบบคอมพิวเตอร์และบำรุงรักษาให้เป็นระยะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และ
4. จัดให้มี Team Building เพื่อเพิ่มความสัมพันธ์อันดีให้แก่ผู้ร่วมงานกัน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการนำเข้าของเร่งด่วน เป็นเรื่องเฉพาะของกรมศุลกากร และมีสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นหน่วยงานเพียงแห่งเดียวในประเทศไทยที่กำกับ ดูแลในเรื่องดังกล่าว บทความหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องจึงยังไม่มีการจัดทำโดยนักวิจัยไทย แต่สามารถอ้างอิงและหยิบยกเอาข้อกำหนด TFA จากองค์การระดับโลกมาใช้ประกอบได้ คือ บทความเฉพาะของ World Customs Organization ว่าด้วยเรื่อง Immediate Release Guideline และข้อกำหนดตาม Kyoto convention

นอกเหนือจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าของเร่งด่วนแล้ว ผู้วิจัยยังทำการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบงานจัดการพิธีการทั้งภาพรวม และระบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์กรมศุลกากรมาด้วย ดังนี้

ดวงฤดี เสือสิงห์ (2548) ทำการศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการพิธีการศุลกากรในการให้บริการส่งสินค้าออกไปต่างประเทศ ณ ด้านศุลกากรปาดังเบซาร์ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เพื่อวัดระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการที่มีต่อการส่งสินค้าออก รวมทั้งรับทราบถึงปัญหาในการให้บริการด้านต่าง ๆ และเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงความเข้าใจของผู้รับบริการที่มีต่อขั้นตอนพิธีการส่งออก โดยกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือ ตัวแทนออกของซึ่งเป็นผู้ติดต่อกับด่านฯ แทนผู้นำสินค้าเข้าโดยตรง พบว่า ตัวแทนออกของมีความพึงพอใจในการให้บริการในทุกด้าน โดยมีข้อเสนอแนะให้ทำการปรับปรุงการให้บริการในเรื่องการประชาสัมพันธ์ โดยมุ่งให้ตัวแทนออกของรับรู้บทบาทผลประโยชน์ที่ได้รับทางตรงและทางอ้อม ส่วนเรื่องตัวบทกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสม สอดคล้องกับการปฏิบัติ เพราะความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม สังคม และการเมืองให้เสนอผู้มีอำนาจปรับปรุงแก้ไขลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ธิดาวรรณ คุ่มเนตร (2550) ศึกษาการเตรียมความพร้อมและทัศนคติของผู้ประกอบการส่งออกสินค้า บริษัทผู้รับจัดการขนส่งสินค้า/ตัวแทนออกของ และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ศุลกากรเขตอุตสาหกรรมส่งออก นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ต่อระบบการผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสาร พบว่าผู้ประกอบการส่งออกสินค้า และบริษัทผู้รับจัดการขนส่งสินค้า/ตัวแทนออกของมีการเตรียมความพร้อมในทุกด้านเป็นอย่างดีเพื่อให้สามารถทำงานกับระบบฯ ใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการศึกษาด้านทัศนคติและความคิดเกี่ยวกับระบบฯ พบว่า ผู้ประกอบการส่งออกสินค้ามีความเห็นด้วยมาก บริษัทผู้รับจัดการขนส่งสินค้า/ตัวแทนออกของและเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีความเห็นด้วยปานกลาง ซึ่งมีเหตุผลสองประการคือ การที่มีเวลาศึกษาระบบน้อย และระบบยังไม่มีคุณสมบัติ

พเยาว์ ชลานุเคราะห์ (2550) ศึกษาเรื่อง ระบบพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารเพื่อการสนับสนุนกิจกรรมโลจิสติกส์ เพื่อวิเคราะห์หาตัวแปรสำคัญที่จำแนกกลุ่มผู้ประกอบการที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับระบบดังกล่าวใน 4 ด้าน คือ ด้านข้อมูล ด้านความรวดเร็ว ด้านต้นทุน และด้านความสามารถในการแข่งขัน พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของผู้ประกอบการในแต่ละด้านเป็นดังนี้

1. ปัจจัยด้านข้อมูล ได้แก่ ความสามารถในการลดการใส่ข้อมูลซ้ำ ความสามารถในการแบ่งปันข้อมูลแบบทันทีทันใด (Real time) ระหว่างผู้ประกอบการและคู่ค้า และความมั่นใจในความ

ปลอดภัยของข้อมูลจากการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ (Digital Signature) กับใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ Certificate Authority (CA)

2. ด้านความรวดเร็ว ได้แก่ 31 ตำแหน่งงาน ประเภทธุรกิจ ความรวดเร็วในการดำเนินพิธีการศุลกากร ความรวดเร็วในการจัดเก็บค่าภาษีอากร และความรวดเร็วในการติดต่อประสานงาน

3. ด้านต้นทุน ได้แก่ ตำแหน่งงาน ต้นทุนการดำเนินงาน (Operation cost) ต้นทุนในการเก็บเอกสารที่เข้าช้อน และต้นทุนสินค้าคงคลัง

4. ด้านความสามารถในการแข่งขันได้ ได้แก่ ตำแหน่งงาน ประเภทธุรกิจ ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับคู่ค้าในต่างประเทศ และความสามารถในการยกระดับประสิทธิภาพของกระบวนการการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Enhancement) ของศุลกากร

เจริญชัย คายอด (2553) ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการส่งเสริมการค้าชายแดนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคของผู้ประกอบการต้องการให้พัฒนาจุดผ่อนปรนการค้าไทย-ลาวเป็นด่านถาวรและให้หน่วยภาครัฐให้ความรู้ด้านการค้าชายแดนกับประกอบการรายย่อยเพิ่มเติม ในส่วนของเทศบาลตำบล พบว่ารูปแบบการค้ายังเป็นแบบดั้งเดิมจึงไม่สามารถจัดรูปแบบการส่งเสริมได้อย่างชัดเจน เทศบาลควรทำความเข้าใจกฎหมาย ข้อตกลงต่าง ๆ ให้ชัดเจนและส่งเสริมให้ความรู้กับผู้ประกอบการ และ ควรหาทางแก้ไขปัญหาเรื่องข้อจำกัดเรื่องจุดผ่อนปรน และสำหรับแนวทางในการส่งเสริมการค้าชายแดนของเทศบาลตำบลประกอบด้วย

1. ผลักดันให้เป็นด่านถาวร พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และหารือกับสปป.ลาว เพื่อให้ย้ายด่านมาอยู่เยื้องกัน

2. ให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการค้าชายแดนกับผู้ประกอบการ

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับต้องทำงานกันแบบบูรณาการ

หทัยภรณ์ อินตา (2554) ศึกษาปัญหาและปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการนำระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์มาใช้งานด้านการเงินและบัญชีของด่านศุลกากรในสังกัดสำนักงานศุลกากรจากเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ผู้ปฏิบัติงานในระบบ e-customs ด้านการเงินและบัญชีของด่านศุลกากรภาคที่ 1 3 และ 4 พบว่า พนักงานที่เกี่ยวข้องมีปัญหาในการนำระบบมาใช้เพียงเล็กน้อย ในขณะที่ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำระบบมาใช้ประกอบด้วย ด้านนโยบายของผู้บริหาร ด้านโปรแกรม ด้านคู่มือปฏิบัติงาน ด้านเทคโนโลยี ด้านบุคลากร ด้านการควบคุมภายใน และด้านข้อมูล

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับภาพรวมการให้บริการของด้านบุคลากรต่าง ๆ และการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินพิธีการศุลกากรด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การใช้ระบบ Paperless จะพบประเด็นสำคัญว่า การให้บริการอำนวยความสะดวกทางการค้าใน กรมศุลกากรหรือด้านศุลกากร ช่วยส่งเสริมได้อย่างชัดเจน แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพในการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ในช่วงเริ่มแรกที่มีการนำมาปรับใช้ ทั้งตัวเจ้าหน้าที่กรมฯ และผู้ประกอบการเอง ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากระบบดังกล่าวอย่างเต็มประสิทธิภาพ แต่เมื่อมีการปรับปรุงและพัฒนาทั้งในด้านเครื่องมือ เทคโนโลยีแล้ว รวมถึงมีการจัดทำคู่มือในการใช้งานระบบให้กับผู้ใช้งานทั้งสองกลุ่มแล้วนั้น ก็เป็นที่พึงพอใจการทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

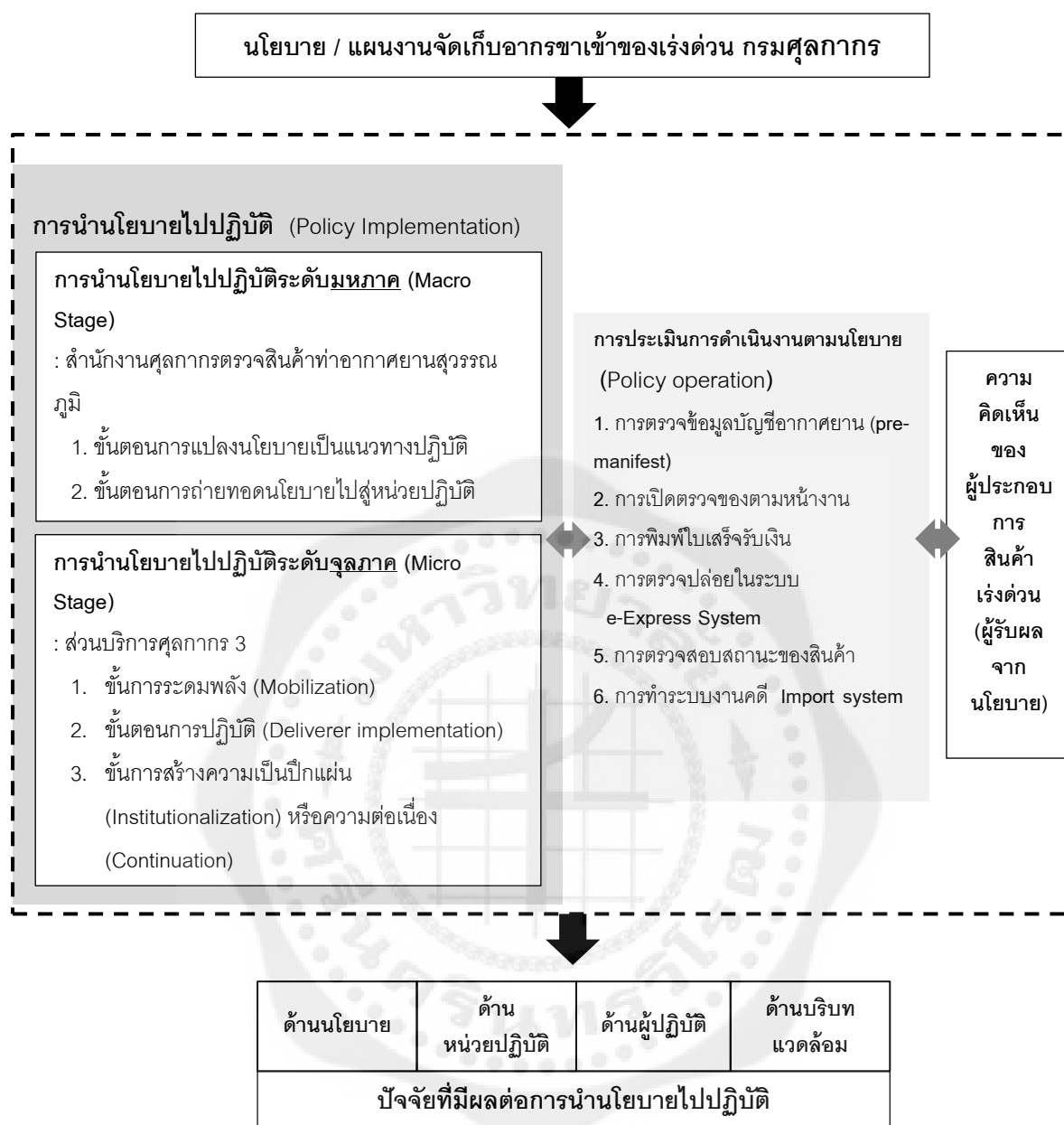
ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาแผนงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร เพื่อทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ในแต่ละขั้นตอน และนำไปสู่การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วนว่ามีการดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่ อย่างไร โดยจะทำการศึกษานโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค คือ การดำเนินงานของสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การแปลงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติ และการถ่ายทอดนโยบายไปสู่หน่วยปฏิบัติ รวมทั้งการศึกษานโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค คือ การดำเนินงานของส่วนบริการศุลกากร 3 ใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การระดมพล (Mobilization) การปฏิบัติ (Deliverer implementation) และการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมุ่งประเมินกระบวนการดำเนินงานว่าเป็นไปตามที่กำหนดในแผนงานหรือไม่ อย่างไร มุ่งให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวกับ 1. กิจกรรมในแผนงาน 2. ทรัพยากร 3. เวลา 4. ภาวะผู้นำ และ 5. การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการสินค้าเร่งด่วนในฐานะของผู้รับผลจากนโยบายโดยตรง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการอธิบายสถานการณ์การนำนโยบายการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น (ดังภาพที่ 4)

หลังจากนั้น ผู้วิจัยจะนำผลการประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วนมาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อค้นหาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

ตาราง 4 ประเด็นในการศึกษาและผู้ให้ข้อมูลหลัก

ประเด็นในการศึกษา	ผู้ให้ข้อมูล
การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)	
<u>การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค (Macro Stage)</u>	
1. ขั้นตอนการแปลงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติ	ผู้อำนวยการส่วนบริการศุลกากร 3 หัวหน้าฝ่ายบริการที่ 1 ส่วนบริการศุลกากร 3 หัวหน้าฝ่ายบริการที่ 2 ส่วนบริการศุลกากร 3
2. ขั้นตอนการถ่ายทอดนโยบายไปสู่หน่วยปฏิบัติ	สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ
<u>การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro Stage)</u>	
1. ขั้นการระดมพลัง (Mobilization)	นักวิชาการศุลกากรระดับชำนาญการ
2. ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer implementation)	นักวิชาการศุลกากรระดับปฏิบัติการ ส่วนบริการศุลกากร 3
3. ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation)	สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ ผู้ประกอบการของเร่งด่วน
การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation)	
1. กิจกรรมในแผนงาน	ผู้อำนวยการส่วนบริการศุลกากร 3
2. ทรัพยากร	หัวหน้าฝ่ายบริการที่ 1 ส่วนบริการศุลกากร 3
3. เวลา	หัวหน้าฝ่ายบริการที่ 2 ส่วนบริการศุลกากร 3
4. ภาวะผู้นำ	นักวิชาการศุลกากรระดับชำนาญการ
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน	นักวิชาการศุลกากรระดับปฏิบัติการ ส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ ผู้ประกอบการของเร่งด่วน



ภาพประกอบ 8 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร ภายใต้คำถามการวิจัย 2 ข้อ ได้แก่

1. การดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่ อย่างไร
2. การดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากรมีอะไรเป็นปัจจัยเกื้อหนุน หรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเร่งด่วนขาเข้าอย่างไรบ้าง

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการศึกษา กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ตลอดจนเครื่องมือในการเก็บข้อมูล และแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้นำไปสู่การค้นพบข้อมูลที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และคำถามการวิจัยข้างต้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

การออกแบบการวิจัย

การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร ในครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นการอธิบายปรากฏการณ์ (Phenomena) โดยเลือกใช้แนวทางการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative method) เพื่ออธิบายกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา

การประเมินการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ให้ข้อมูลในการศึกษา 2 กลุ่ม ได้แก่

1. ผู้ดำเนินนโยบาย โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ
 - 1.1 ผู้บริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการส่วนและหัวหน้าฝ่าย ในสังกัดส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จำนวน 2 คน

1.2 ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ นักวิชาการศุลกากรระดับปฏิบัติการ นักวิชาการศุลกากรระดับชำนาญการ ในสังกัดส่วนบริการศุลกากรที่ 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จำนวน 30 คน โดยในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้จัดทำจะใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) โดยวิธีการแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 6 คน

2. ผู้ได้รับผลประโยชน์ ได้แก่ ผู้ประกอบการของเร่ดาวน์ ที่ได้รับอนุญาตจากกรมศุลกากร เช่น พนักงานลูกค้าสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่ประจำคลังสินค้า ซึ่งคัดเลือกจากกลุ่มผู้ประกอบการของเร่ดาวน์ ได้แก่ FedEx TNT UPS DHL CJ-Korea Kerry Prompt DPex เป็นต้น โดยในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้จัดทำจะใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) โดยวิธีการแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 2 คน

การเก็บข้อมูล

ในการเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อค้นหาคำตอบสำหรับคำถามการวิจัย โดยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

การเก็บข้อมูลจากเอกสาร (DOCUMENT METHOD)

ผู้วิจัยจะศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่ดาวน์ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร ทั้งในส่วนของข้อกฎหมาย ข้อปฏิบัติ และแนวทางในการดำเนินงาน ตลอดจนสถิติ หรือผลการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

ผู้วิจัยจะศึกษาข้อมูลเชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่ดาวน์ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร เพื่อนำข้อมูลจากทุกกลุ่มเป้าหมายในแต่ละประเด็นมาเป็นข้อมูลในการอธิบายและประเมินการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่ดาวน์ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร ได้อย่างสมบูรณ์รอบด้าน ได้แก่

1. ผู้บริหารส่วนบริการศุลกากร 3 จำนวน 2 คน
2. ผู้ปฏิบัติงาน ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากร จำนวน 6 คน
3. ผู้ประกอบการของเร่ดาวน์ จำนวน 2 คน

การจัดทำกรอบแนวคิดในการศึกษาและเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อกฎหมาย ข้อปฏิบัติ และแนวทางในการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน สำนักงานศุลกากร ตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร มาจัดทำกรอบแนวคิดและขอบเขตในการศึกษา รวมถึงร่วมกันวิเคราะห์หาระเบียบวิธีการศึกษาที่เหมาะสม โดยมีเครื่องมือหลัก คือ ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการทำการศึกษานี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษามีขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ มาแยกประเด็นตามแต่ละประเด็น
2. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบความเหมือน หรือความแตกต่างของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์
3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกัน ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์
4. นำข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กับผู้ประกอบการ แล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และข้อมูลมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ก่อนนำผลจากการสังเกตการณ์นั้นไปวิเคราะห์
5. นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ตามกรอบแนวคิดการประเมินบนพื้นฐานของหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปผลการวิจัยสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะของกระบวนการจัดการด้านการตรวจปล่อยของเร่งด่วนของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร โดยใช้วิธีการนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบพรรณนา

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ผลการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. ผลการประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร
3. ปัจจัยเกื้อหนุนที่มีต่อการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน

1. ผลการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Stage)

จากการศึกษาพบว่ากรมศุลกากรไทยเป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นองค์กรที่ผูกพันด้านภารกิจภายใต้องค์กรมหาชนระดับโลก คือ องค์การศุลกากรโลก:WCO (World Customs Organization)ซึ่งมีความสัมพันธ์และทำงานสนองนโยบายควบคู่ไปกับ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) โดยนำเอากฎเกณฑ์/แนวปฏิบัติเกี่ยวกับศุลกากร และความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Agreement on Trade Facilitation: TFA) มาปรับใช้และเขียนเป็นประกาศกรมศุลกากรเกี่ยวกับแผนงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ที่แยกออกเป็นหมวดหมู่โดยเฉพาะ

ปัจจุบัน WCO และกรมศุลกากรไทย ได้ใช้อนุสัญญาเกียวโตฉบับปรับปรุง (Revised Kyoto Convention: RKC) เป็นตัวบทหลักในข้อกฎหมายเรื่องการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ 1 Core Principle เรื่องที่ 1 ของเครื่องมือและกฎเกณฑ์จากทั้ง 3 กลุ่ม 7 ลำดับเรื่องของ WCO ทั้งหมดที่มี

1.1.1 การแปลงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติ

นอกเหนือจากการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หลักของ WCO แล้ว กรมศุลกากรไทยยังได้ระบุไว้ในวิสัยทัศน์กรมศุลกากร ที่ว่า “องค์กรที่มุ่งมั่นให้บริการศุลกากรที่เป็นเลิศ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของเศรษฐกิจไทยและเชื่อมโยงการค้าโลก” รวมถึงในพันธกิจของกรมฯ ที่มุ่งเน้นส่งเสริมการนำเข้า-ส่งออก เพื่อให้เกิดการบริการที่ดี และส่งเสริมการจัดการจัดเก็บอากรที่เหมาะสม กรมฯ จึงได้ออกประกาศกรมศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออกของเร่งด่วนมาจำนวน 2 ฉบับ คือ ประกาศกรมศุลกากรที่ 68/2551 และ ประกาศกรมศุลกากรที่ 79/2554 ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติใน

พระราชบัญญัติสุกลางกร พ.ศ. 2469 เพื่อให้เกิดแนวทางและข้อปฏิบัติที่ชัดเจนและเหมาะสมกับเศรษฐกิจของประเทศไทย

พร้อมกันนี้กรมฯ ยังได้มีการปรับโครงสร้างองค์กร เพื่อรองรับกับลักษณะงานการจัดเก็บอากรของเรงด่วนขึ้นโดยเฉพาะแยกออกจากหน่วยงานทั่วไป ซึ่งปัจจุบันมีเพียงหน่วยงานเดียวในประเทศไทย คือ ส่วนบริการสุกลางกร 3 สำนักงานสุกลางกรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีการแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายบริการสุกลางกร เพื่อรองรับต่อลักษณะการนำเข้า-ส่งออกตลอด 24 ชั่วโมง

1.1.2 การถ่ายทอดนโยบายไปสู่หน่วยปฏิบัติ

ส่วนบริการสุกลางกร 3 สำนักงานสุกลางกรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้กำหนดเป็นหลักปฏิบัติสำหรับผู้ปฏิบัติงานในสังกัด โดยมีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการรับทราบและเรียนรู้งานที่รับผิดชอบ โดยสามารถแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การปฐมนิเทศเจ้าหน้าที่ (Orientation) นักวิชาการสุกลางกรผู้เข้ารับการปฏิบัติงานครั้งแรกในกรมสุกลางกรจะได้รับการปฐมนิเทศ 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 ปฐมนิเทศข้าราชการใหม่ โดยสำนักบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นเวลา 3 เดือน มุ่งเน้นศึกษาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติสุกลางกร พ.ศ. 2469 ภาพรวมขององค์กร การฝึกภาคสนาม การอบรมเรื่องระเบียบ และคุณธรรมจริยธรรม รวมถึงการออกไปดูงานภาคสนาม ณ สำนักงานสุกลางกรท่าเรือแหลมฉบัง/สุวรรณภูมิ และด่านสุกลางกรชายแดนสำคัญ ๆ รวมทั้งการฝึกตรวจค้นภาคสนาม ซึ่งหนึ่งในสถานที่ดูงานก็รวมถึงส่วนบริการสุกลางกร 3 สำนักงานสุกลางกรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิด้วย

ครั้งที่ 2 สำหรับข้าราชการที่บรรจุต้นสังกัด หรือปฏิบัติราชการที่ สำนักงานสุกลางกรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (สสภ.) จะได้รับการปฐมนิเทศภาพรวมของภารกิจใน สสภ. ซึ่งครอบคลุมถึงงานของส่วนบริการสุกลางกร 3 ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บอากรของเรงด่วนด้วย โดยใช้ระยะเวลาในการอบรม 1 เดือน หมุนเวียนจนครบทุกส่วนงาน

ครั้งที่ 3 ข้าราชการที่อยู่ในสังกัดส่วนบริการสุกลางกร 3 จะได้รับการปฐมนิเทศอีกครั้ง โดยผู้อำนวยการส่วน หรือหัวหน้าฝ่ายบริการ เพื่อรับทราบถึงกฎหมายพระราชบัญญัติสุกลางกร ประกาศกรมสุกลางกร และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยมักถือเอาวันที่รายงานตัวกับส่วนบริการสุกลางกรที่สังกัด เป็นวันปฐมนิเทศของส่วนงาน

ขั้นตอนที่ 2 การสอนงาน (Coaching) นักวิชาการสุกลางกรที่เข้ามาใหม่หรือที่เพิ่งเคยมาปฏิบัติหน้าที่ ณ ส่วนบริการสุกลางกร 3 ครั้งแรก จะได้รับการฝึกสอนงานโดยหัวหน้างานของแต่ละ

ละฝ่ายบริการศุลกากรที่สังกัด หัวหน้างานอาจจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์เป็นผู้เลี้ยงสอนงานจนครบกำหนดหรือครบทุกลักษณะงานเพียงคนเดียว หรือหมุนเวียนผู้เลี้ยงไปตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจนครบทุกลักษณะงานก็ได้ ในขั้นตอนนี้มักใช้เวลาในการสอนงาน ประมาณ 1 เดือน

ขั้นตอนที่ 3 การเรียนรู้ควบคู่ไปกับการปฏิบัติงาน (Learning by Doing) เจ้าหน้าที่จะเกิดการพัฒนาและเข้าใจในเนื้องานมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการศึกษาและสังเกต ผู้วิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะค่อย ๆ เรียนรู้ ปรับตัวและยอมรับสภาพลักษณะงานและเวลาการทำงานไปโดยปริยาย

1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Stage)

1.2.1 การระดมพลัง (Mobilization)

จากการศึกษาพบว่า ก่อนปี พ.ศ. 2551 กรมศุลกากรยังไม่ได้มีการแยกหน่วยงานเพื่อบริหารจัดการและแบ่งประเภทสินค้าของเร่งด่วนโดยเป็นการเฉพาะ ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงอนุสัญญาโตเกียว เกิดการค้าขายแบบใหม่ ที่เรียกว่า Door to Door (การที่ผู้ขายบริการจัดส่งสินค้าถึงมือผู้รับโดยผู้ซื้อมีหน้าที่ชำระค่าสินค้าและบริการเท่านั้น) เป็นจุดกำเนิดของสินค้าแบบเร่งด่วนในบริบทโลกขึ้น ผู้ซื้อผู้ขายติดต่อธุรกรรมและทำการจัดส่งจนถึงมือผู้รับได้เพียงการสั่งซื้อผ่านออนไลน์ กรมฯ จึงได้มีการจัดสร้างหน่วยงานเพื่อรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยจัดตั้งเป็นส่วนบริการศุลกากร 3 ภายใต้สังกัดสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีการจัดสรรบุคลากรงบประมาณ และสถานที่เพื่อหน่วยงานดังกล่าวโดยเฉพาะ พร้อม ๆ กับการออกประกาศกรมฯ ที่ 68/2551 ขึ้นมาเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน และมีการออกประกาศเพิ่มเติม เพื่อปรับปรุงแนวทางให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ ซึ่งคือ ประกาศกรมศุลกากรที่ 79/2554

1.2.2 การปฏิบัติตามนโยบาย (Deliverer implementation)

1.2.2.1 กิจกรรมในแผนงาน

จากการศึกษาพบว่า สามารถแบ่งขั้นตอนการทำงานได้ออกเป็น 6 ขั้นตอนหลักๆ ในการดำเนินงานตามแผนงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ได้ดังนี้

- การตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยานล่วงหน้า (Pre-Arrival Manifest)
- การเปิดตรวจของตามหน้างาน
- การพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน
- การตรวจปล่อยในระบบ e-Express System
- การตรวจสอบสถานะของสินค้า
- การทำระบบงานคดี e-Import System

ในแต่ละขั้นตอนจะมีระยะเวลาในการดำเนินการ เนื่องจากการนำเข้าของ เร่งด่วนขึ้นอยู่กับระยะเวลาของเครื่องบินในแต่ละเที่ยวบิน ประกอบกับการบริหารจัดการจัดส่ง ภายในประเทศของผู้ประกอบการของเร่งด่วน โดยในประกาศกรมศุลกากร และ พ.ร.บ.ศุลกากรที่ กล่าวมาข้างต้น ได้ระบุประเภทและชนิดของของไว้อย่างชัดเจนว่า ของใดจะสามารถนำมาตรวจปล่อย ณ ส่วนบริการศุลกากร 3 ได้ ซึ่งในขั้นต้นผู้ประกอบการของเร่งด่วนจะเป็นผู้คัดแยกประเภทของก่อนส่ง ข้อมูลมายังกรมฯ เพื่อทำการตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน(Pre-Arrival Manifest) ในขั้นตอนนี้ ผู้ประกอบการจะต้องส่งข้อมูลให้กรมฯ ก่อนอากาศยานเข้าสู่ราชอาณาจักรไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ e-Express System แล้วจะทำการตรวจสอบ และตอบ รับข้อมูลในระบบไปยังผู้ประกอบการภายใน 1 ชั่วโมงนับตั้งแต่ได้รับข้อมูล

ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบข้อมูลและเปิดตรวจของตามหน่วยงาน จึงเป็น การตรวจสอบความถูกต้อง จัดแบ่งประเภทของว่าอยู่ในความรับผิดชอบของ สบศ. 3 หรือไม่ หากไม่ใช่ ของดังกล่าวยังสามารถดำเนินพิธีการศุลกากรเพื่อนำเข้าประเทศต่อไปได้ แต่จะถูกคัดแยก นำส่งต่อไป ยังระบบงานคดีเพื่อดำเนินการคิดค่าปรับและจัดเก็บอากรให้ถูกต้องตามพิกัดประเภทสินค้า

เช่นเดียวกันหากของนำเข้าเป็นของเร่งด่วน เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบว่า ของเป็นประเภทใด สำแดงพิกัดและชำระอากรมาถูกต้องหรือไม่ เป็นของที่ถูกต้องได้รับใบอนุญาตก่อน การนำเข้า-ส่งออกจากหน่วยงานใด หรือถูกควบคุมปริมาณการนำเข้า-ส่งออกด้วยประกาศของ กระทรวงใด เช่น สำนักมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม คณะกรรมการอาหารและยา กรมปศุสัตว์ กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น หากถูกต้องทั้งหมดของดังกล่าวจะผ่านเข้าสู่ ขั้นตอนการตรวจปล่อยในระบบ e-Express System ซึ่งถือว่าการนำเข้าของเร่งด่วนขั้นนั้นเสร็จสิ้นใน กระบวนการผ่านพิธีการศุลกากรแล้ว หน้าที่การจัดส่งและคิดค่าบริการเป็นของผู้ประกอบการกับผู้ นำเข้าสินค้าต่อไป

ในกรณีตรวจพบว่าของดังกล่าวจัดเป็นประเภทของเร่งด่วน แต่สำแดงพิกัด เสียอากรหรือสำแดงราคานำเข้ามาไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะทำการระงับพิธีการศุลกากรสินค้าขั้นนั้นไว้ ด้วยวิธีกักสินค้า แล้วแจ้งให้ผู้ประกอบการติดต่อผู้นำเข้าเพื่อขอเอกสารชี้แจงมาเพิ่ม อันได้แก่ หลักฐานการชำระเงิน เอกสารตกลงซื้อขาย คู่มือการใช้งานสินค้า ซึ่งการหาหลักฐานมาชี้แจงเป็น หน้าที่ของผู้นำเข้าที่ต้องนำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ ในส่วนของขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานตรวจปล่อยหน่วยงานจะส่งต่อข้อมูลในเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานระบบคดี เป็นผู้รับเรื่องไป พิจารณาและตรวจสอบต่อไป

จากขั้นตอนทั้งหมด จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการตามขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ศุลกากรเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเหมาะสมสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จตามลักษณะงานที่เรียกว่าของเร่งด่วน

1.2.2.2 ทรัพยากร

จากการศึกษาสามารถแยกออกเป็นทรัพยากรต่าง ๆ ได้ ดังนี้

○ ด้านงบประมาณ ส่วนบริการศุลกากร 3 ไม่มีงบประมาณเป็นของหน่วยงาน เนื่องจากทางส่วนกลางของกรมฯ ได้เป็นผู้จัดสรรและบริหารงบประมาณค่าจ้างมาให้เรียบร้อยแล้ว

○ ด้านบุคลากร ส่วนบริการศุลกากร 3 มีข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราวตามอัตราโครงสร้างที่กรมฯ กำหนดมา แต่เนื่องจากเป็นการทำงานต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง ส่วนบริการศุลกากร 3 จึงแบ่งเป็นฝ่ายบริการศุลกากรที่ 1 2 และ 3 โดยในแต่ละฝ่ายบริการยังแบ่งออกเป็น 3 ทีมย่อย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำงานเต็มตามสมรรถนะร่างกาย ผู้วิจัยยังพบว่าความเหมาะสมของจำนวนเจ้าหน้าที่ในบางช่วงเวลาไม่เพียงพอ เนื่องจากผู้ประกอบการแต่ละบริษัทมีความสามารถในการนำเข้าไม่เท่ากัน ประกอบกับในแต่ละเที่ยวบินก็มีจำนวนปริมาณของเร่งด่วนที่ไม่แน่นอน ทำให้เกิดปริมาณงานล้นเมื่อเทียบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ในบางช่วงเวลา

○ ด้านอุปกรณ์สำนักงาน ตามข้อตกลงเรื่องการเปิดสนามบินศุลกากร เขตปลอดอากรต่าง ๆ ผู้ประกอบการ ในที่นี้ คือ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (AOT) จะต้องเป็นผู้จัดสร้างสถานที่ สาธารณูปโภคและจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์สำนักงานทั้งหมดให้แก่กรมฯ และกรมฯ ได้ดำเนินการจัดหาอุปกรณ์สำนักงานบางประเภท มาเสริมให้กับเจ้าหน้าที่ โดยภาพรวมแล้วพบว่า มีปริมาณที่เหมาะสมแต่ยังต้องได้รับการปรับปรุงเรื่องคุณภาพ การบำรุงรักษาของอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พร้อมใช้งานได้จริงอยู่ตลอดเวลา รวมถึงเครื่องมือและเทคโนโลยีใหม่ สำหรับการออกไปปฏิบัติงาน ณ หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น เพื่อลดขั้นตอนการระดับพิธีการศุลกากรด้วยวิธีการกักสินค้า เพื่อรอค่าชี้แจงด้านราคา พิกัด ใบอนุญาต ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อปริมาณงานที่จะส่งต่อไปยังขั้นตอนการทำระบบงานศุลกากร e-Import System ต่อไป

○ ด้านเวลา ส่วนบริการศุลกากร 3 เป็นหน่วยงานที่ทำงานตลอด 24 ชั่วโมง ช่วงเวลากลางวันเน้นไปที่ขั้นตอนการทำระบบงานศุลกากร e-Import System ตั้งแต่ 8.30 น. – 16.30 น. (ในบางกรณีผู้ประกอบการของเร่งด่วน อาจขอให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานล่วงเวลา ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม) ควบคู่ไปกับงานการตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest) การเปิดตรวจของตามหน้างานการพิมพ์ใบเสร็จรับเงินการตรวจปล่อยในระบบ e-Express System และการ

ตรวจสอบสถานะของสินค้าโดยเจ้าหน้าที่จะเน้นปฏิบัติงานในช่วงเวลาตั้งแต่ 20.00น. – 09.00 น. ทุกชั้นตอนยกเว้นงานระบบคดี

○ ด้านองค์ความรู้ จากที่กล่าวมาข้างต้น นอกเหนือจากเรื่องการปฐมนิเทศ การสอนงาน(Coaching)การเรียนรู้ควบคู่การปฏิบัติ(Learning by Doing)แล้ว ในระบบคอมพิวเตอร์ ของกรมศุลกากร ที่เรียกว่า Portal ยังมีระบบ Intranet ที่มีหัวข้อ รวบรวมความรู้ต่าง ๆ อาทิ ข้อกำหนด คำวินิจฉัย ระบบค้นหาอัตราอากร เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถศึกษาและค้นคว้าด้วยตนเองได้ ตลอดเวลา แต่มักเกิดปัญหาเรื่องการเข้าใช้งานในระบบPortal ของกรมฯ ที่มักล่าช้า ใช้เวลานาน และ บางครั้งก็เข้าใช้ไม่ได้ โดยทางกรมฯ ก็มีหน่วยงาน Support Desk /Call Center ที่ให้บริการ 24 ชั่วโมง เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาจากเหตุระบบคอมพิวเตอร์ขัดข้อง



ภาพประกอบ 9 หน้าจอคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรที่เรียกว่า Portal

ที่มา: ระบบคอมพิวเตอร์กรมศุลกากร

1.2.3 การสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization)หรือความต่อเนื่อง (Continuation)

จากการศึกษาพบว่าลักษณะงานการจัดเก็บอากรของเร่งด่วน จะเป็นสายงานของนักวิชาการศุลกากร และก็เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่สังกัดส่วนบริการศุลกากร 3 สสท. เท่านั้นที่จะทำงานในลักษณะดังกล่าว ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงใช้แผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วนมาเป็นงานประจำ หากเจ้าหน้าที่ท่านใดได้รับคำสั่งจาก สสท. หรือคำสั่งกรมฯ ให้ย้ายไปสังกัดยังส่วนงานอื่น เจ้าหน้าที่ท่านนั้นก็ไม่ต้องใช้แผนงานดังกล่าวอีกต่อไป

การประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติ ค่อนข้างชัดเจนว่า กรมศุลกากรได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ในระดับมหภาค พบการแปลงนโยบายจากข้อกฎหมายระดับสากลมาเป็นประกาศกรมศุลกากรที่มีการเพิ่มและดัดแปลงให้เหมาะกับสภาพการทำงานและระบบของกรมศุลกากรเอง ในแง่การถ่ายทอดนโยบาย นับได้ว่า ให้ความสำคัญต่อการถ่ายทอดโดยมุ่งเน้นไปที่การอบรมเตรียมความพร้อมรวมถึงการกำกับดูแลสอนงาน และการให้ศึกษาดูด้วยตนเอง ส่วนในระดับจุลภาคนั้นเมื่อวัดจากขั้นตอนของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติตามแผนงาน มีความต่อเนื่องและเหมาะสม สอดคล้องกับทรัพยากร เวลา ความพร้อมของอุปกรณ์สำนักงาน และมีการรวบรวมองค์ความรู้ต่าง ๆ ให้ทำการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองได้ตลอดเวลา แต่ไม่พบเส้นทางความก้าวหน้าให้กับเจ้าหน้าที่ในส่วนงานนี้อย่างชัดเจนแต่ประการใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ภายใต้สังกัดกรมฯ ที่รับผิดชอบส่วนงานนี้ต่างยอมรับสภาพการดำเนินการตามแผนงานไปโดยปริยาย

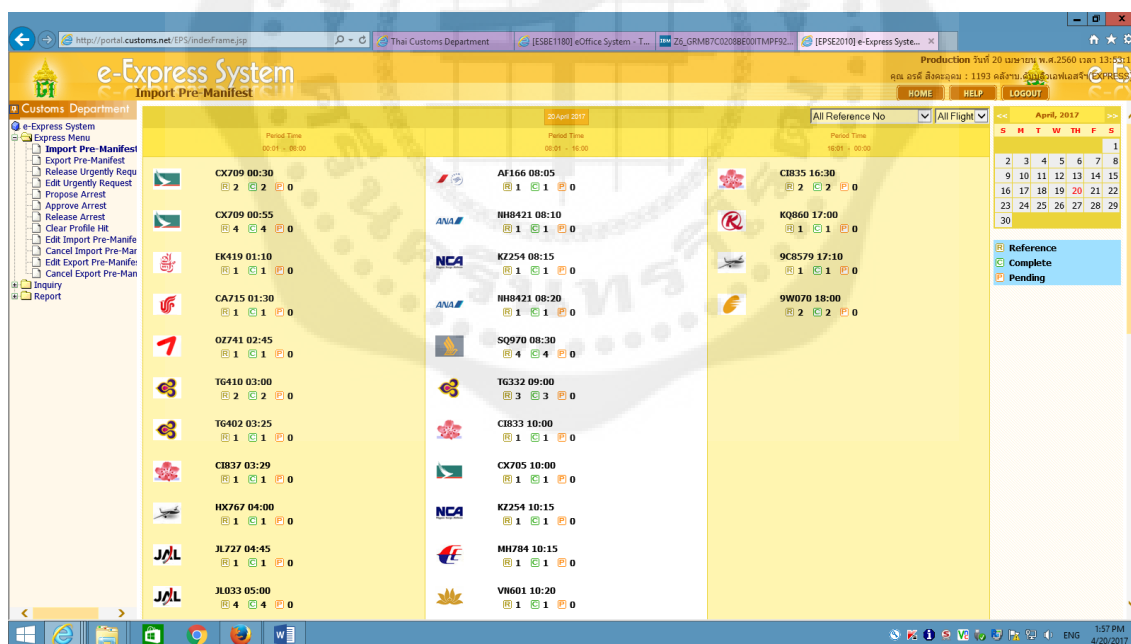
2. ผลการประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน กรมศุลกากร

2.1 การตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest)

ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยพบว่า ความสำเร็จของการดำเนินการอยู่ที่การปฏิบัติงานโดยมีเงื่อนไขเวลาตามที่ประกาศกรมฯ ได้ระบุไว้ กล่าวคือ ผู้ประกอบการของเร่งด่วนจะต้องส่งข้อมูลมายังระบบคอมพิวเตอร์ของกรมฯ ก่อนอากาศยานเข้าสู่ราชอาณาจักร เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และเมื่อเจ้าหน้าที่กรมฯ ได้รับข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน(Pre- Arrival Manifest)แล้ว เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบและส่งข้อมูลกลับไปยังผู้ประกอบการของเร่งด่วนภายใน 1 ชั่วโมง ในการทำงานขั้นตอนนี้พบว่าผู้ประกอบการของเร่งด่วนหลายบริษัทให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ โดยการแจ้งเจ้าหน้าที่ก่อนส่งข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้ามาตรวจสอบข้อมูลได้ทันภายในระยะเวลา แต่เนื่องจากข้อกำหนดกำหนดเพียงเวลาส่งไม่น้อยกว่าเท่าใด แต่ไม่กำหนดว่าห้ามส่งล่วงหน้าก่อนเท่าใด จึงทำให้เกิดปัญหาการส่งข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยานล่วงหน้าเกินกว่า 1 วัน หรือเกินกว่า 2

ชั่วคราว โดยไม่ทำการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ ในบางครั้งอาจมองได้ว่าเป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบข้อมูล เนื่องจากการส่งในระบบจะมีสัญญาณเตือนส่งเสียงดังเฉพาะหน้าจอนวันที่ที่เจ้าหน้าที่เปิดใช้งานอยู่เท่านั้น

รวมถึงการส่งข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยานเป็นจำนวนหลายบัญชีอ้างอิง(Reference) ต่อ 1 เที่ยวบิน (กรมฯ ขอความร่วมมือให้ 1Reference มี 250HAWB (ใบตราส่งสินค้า: House Airway Bill)(1 ผู้นำเข้า = 1HAWB)) ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลได้โดยละเอียด และหากเลยกำหนดตอบกลับข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยานภายใน 1 ชั่วโมง ระบบของกรมฯ จะทำการตอบกลับคืนข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยานให้โดยอัตโนมัติ การตรวจสอบข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยานไม่ทันกำหนดเวลาส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ เพราะหากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำการกำหนดสถานะสินค้าให้เป็นการเปิดตรวจ(Red Line) สินค้าราย HAWB ที่ต้องสงสัยได้ทัน สถานะของสินค้ารายดังกล่าวจะเข้าสู่สถานะยกเว้นการเปิดตรวจ (Green Line) ไปโดยปริยาย ซึ่งการดำเนินการแบบสุ่มตรวจนี้เป็นไปตามเงื่อนไขการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ที่เป็นหลักสากลของศุลกากรทั่วโลกใช้กัน



ภาพประกอบ 11 หน้าจอคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรในระบบ e-Express System

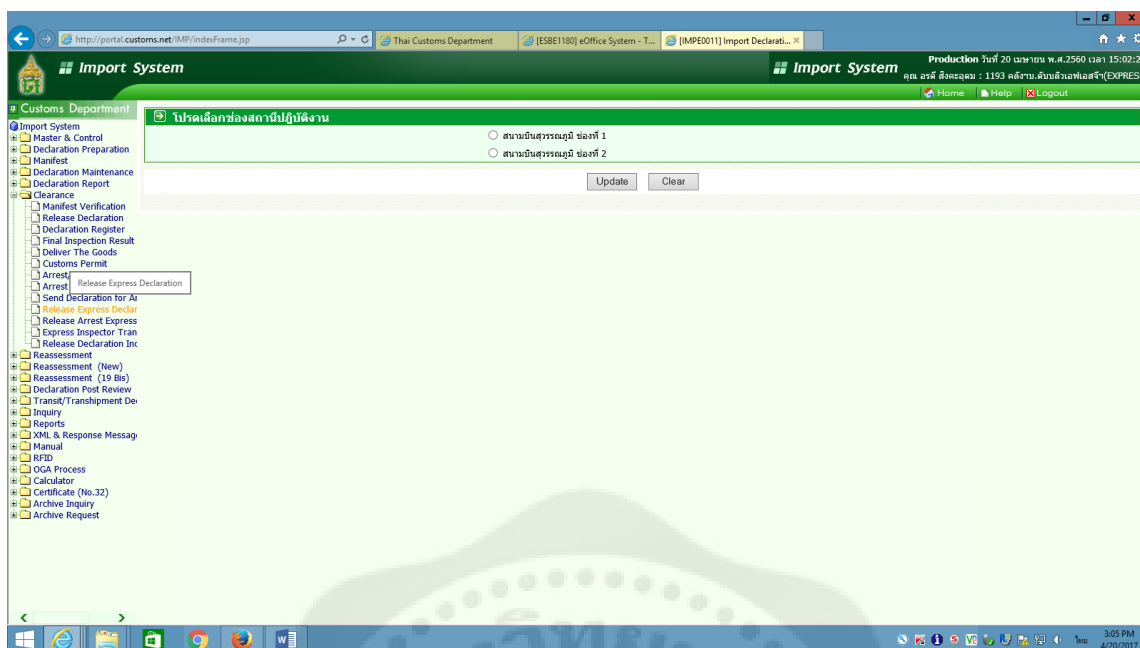
ที่มา: กรมศุลกากร

2.2 การเปิดตรวจของตามหน้างาน

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในขั้นตอนการตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest) อาจไม่ใช่เจ้าหน้าที่คนเดียวกับเจ้าหน้าที่ที่เปิดตรวจหน้างานดังนั้นการส่งต่องานและเข้ามาตรวจสอบข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยานก่อนการเปิดตรวจหน้างานจริง จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก การติดต่อสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ร่วมงานที่มารับงานต่อจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

และเมื่อเจ้าหน้าที่อยู่หน้างานแล้วซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นเวลาตั้งแต่ 23.00 น. เป็นต้นไปโดยไม่จำกัดระยะเวลาในการเปิดตรวจ แต่โดยเฉลี่ยแล้วจะปฏิบัติงานถึงเวลา 08.00 น. ของวันถัดมา ความพร้อมสถานที่ที่ผู้ประกอบการจัดเตรียมให้เจ้าหน้าที่ไว้สำหรับตรวจปล่อย นับว่ามีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานอย่างมาก รวมถึงความพร้อมของเครื่องเอ็กซ์เรย์ความรู้ความสามารถของพนักงานจากผู้ประกอบการของเร่งด่วนที่มาทำการช่วยเปิดหีบห่อของ เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่ไม่ได้ยืนหน้าจอคอมพิวเตอร์เมื่อทำการเปิดตรวจหน้างานจริง พื้นที่เปิดตรวจจะอยู่ในบริเวณคลังสินค้าของผู้ประกอบการของเร่งด่วนแต่ละบริษัท ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารที่ทำการหลักของ สบศ. 3 เมื่อเจ้าหน้าที่พบข้อสงสัยในเนตเวิร์ค เครื่องหมายการค้า หรือชนิดสินค้า เจ้าหน้าที่ต้องใช้อุปกรณ์สื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ส่วนบุคคลเพื่อค้นหาข้อมูลในการช่วยตัดสินใจ แต่หากของมีปริมาณที่มากและพบข้อสงสัยย่อมส่งผลต่อการระงับพิธีการศุลกากร ด้วยวิธีการกักของไว้ เพื่อเรียกเอกสารชี้แจงต่อไป ส่งผลไปยังปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ระบบงานคดีe-Import System ในหลาย ๆ กรณี เจ้าหน้าที่หน้างานไม่ได้ลงรายละเอียดของของที่มีการระงับพิธีการศุลกากรไว้ให้ชัดเจน เช่น ยี่ห้อ จำนวนหรือผู้ประกอบการของเร่งด่วนถ่ายรูปสินค้าประกอบการพิจารณาให้ระบบงานคดีไม่ชัดเจน ก็ส่งผลให้อาจมีการเรียกของมาเปิดตรวจอีกครั้งโดยเจ้าหน้าที่ระบบงานคดี ซึ่งกลายเป็นขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

2.3 การพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน จากการศึกษาลักษณะพบว่า การเบิกใบเสร็จรับเงิน จัดพิมพ์และทำรายงานจำนวนการใช้ใบเสร็จรับเงิน เป็นอีกภารกิจที่เจ้าหน้าที่ ในตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรต้องรับผิดชอบ ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ไม่ได้ระบุไว้ในประกาศกรมฯ แต่เป็นเรื่องข้อตกลงภายในของ สสภ. เอง เนื่องจากเคยเกิดกรณีปลอมแปลงใบเสร็จรับเงิน จึงได้ออกมาตรการให้นักวิชาการศุลกากรในสังกัดส่วนบริการศุลกากร 3 ต้องเป็นผู้ดำเนินงานในขั้นตอนนี้เอง ในขณะที่ทาง สสภ. ก็ยังมีส่วนการเงินและบัญชีที่ทำงาน 24 ชั่วโมงอยู่นักวิชาการศุลกากรผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนมีความเห็นว่า หากลดภารกิจในส่วนงานนี้และส่งมอบให้หน่วยงานด้านการเงินโดยตรง จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้มากขึ้น



ภาพประกอบ 12 หน้าจอคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรในระบบ Import System

ที่มา: กรมศุลกากร

2.4 การตรวจปล่อยในระบบ e-Import System

เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการเปิดตรวจหน้างานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการตรวจปล่อยในระบบ e-Import System ซึ่งในขั้นตอนนี้พบว่าเจ้าหน้าที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจปล่อยเป็นอย่างมาก เพราะใน 1 ใบขนสินค้าจะประกอบไปด้วยรายการสินค้าหลาย HAWB ซึ่งหากว่ามีสินค้านำเข้า HAWB ไหนที่เจ้าหน้าที่พบข้อสงสัยในราคา หลักฐานการซื้อขาย หลักฐานการชำระเงิน หรือข้อสงสัยในวิธีใช้งานสินค้า เจ้าหน้าที่จะต้องมาทำการบันทึกข้อสังเกต (remark) รายการสินค้านั้นเพื่อทำการระงับพิธีการศุลกากร ด้วยวิธีการกักสินค้า และปล่อยสินค้าใน HAWB อื่น ๆ ที่อยู่ในใบขนสินค้าฉบับเดียวกันนั้นผ่านพิธีการศุลกากร เพื่อให้ผู้ประกอบการของเร่งด่วนสามารถนำสินค้าเข้าประเทศและส่งถึงมือผู้นำเข้าที่แท้จริงได้ต่อไป โดยมากในขั้นตอนนี้จะเป็นช่วงเวลา 02.00น. – 06.00 น. ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นเหนื่อยอ่อนเพลีย ทำให้ความระมัดระวังในการทำงานลดน้อยลง และเกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ง่าย

2.5 การตรวจสอบสถานะของสินค้า

จากการศึกษาพบว่า เป็นขั้นตอนที่หัวหน้าฝ่ายบริการศุลกากรที่ 1 2 และ 3 จะทำการดึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการกำกับดูแล เพื่อหาข้อผิดพลาด และนำไปเป็นค่าวัด KPI ตามที่ส่วนกลางของกรมฯ กำหนดมา

2.6 การทำระบบงานคดี e-Import System

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ถูกกำหนดชื่อให้ปฏิบัติงานในชั้นตอนนี้ ปฏิบัติงานตามวันและเวลาราชการ คือ วันจันทร์ถึงวันศุกร์ เวลา 08.30น. -16.30 น. เป็นเจ้าหน้าที่คนเดิมปฏิบัติงานตลอด 1 เดือน แล้วจึงสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปจนครบทุกคน เพื่อป้องกันปัญหาการหลีกเลี่ยงการชี้แจงข้อเท็จจริงในระบบงานคดี โดยอาศัยการเลือกปฏิบัติของผู้ประกอบการของเร่งด่วนงานในชั้นตอนนี้นับเป็นงานที่มีความยุ่งยากและต้องใช้เวลาสื่อสารให้ชัดเจนมากที่สุด เพื่อชี้แจงให้ผู้ประกอบการของเร่งด่วนสื่อสารไปยังผู้นำเข้าว่าเพราะสาเหตุใดถึงยังไม่สามารถทำการปล่อยของผ่านพิธีการศุลกากรได้ โดยชั้นตอนนี้เป็น การสื่อสารผ่านคนกลางคือผู้ประกอบการของเร่งด่วนเจ้าหน้าที่จะไม่ติดต่อโดยตรงกับผู้นำเข้าเอง ซึ่งถูกกำหนดอยู่ในประกาศกรม ๔ ทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้น เรื่องการปฏิบัติพิธีการ ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการของเร่งด่วนเป็นผู้ดำเนินพิธีการศุลกากรเท่านั้น ยกเว้นในบางกรณีที่ได้รับการร้องขอเป็นพิเศษจากผู้ประกอบการของเร่งด่วน หรือกรณีที่ผู้นำเข้าโทรศัพท์เข้ามาโดยตรง

ในหลาย ๆ กรณีพบว่าผู้นำเข้าไม่ให้ความร่วมมือในการแสดงหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ และไม่เข้าใจของความพิเศษของสินค้าที่ตนเองนำเข้าว่าถูกจัดในอยู่ในของเร่งด่วน ซึ่งมีพิธีการศุลกากรที่แตกต่างไปจากสินค้านำเข้าแบบธรรมดาทั่ว ๆ ไป ซึ่งกลายมาเป็นปัญหาและข้อร้องเรียนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหลาย ๆ ครั้ง

เช่นเดียวกัน เนื่องจากในประกาศกรมศุลกากรทั้ง 2 ฉบับ ไม่ได้มีข้อกำหนดหรือมาตรฐานในการพิจารณาเอกสารชี้แจง กรณีอำนาจการส่งคดีไปก่อนที่ชัดเจน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้วิจารณญาณและความรู้ความสามารถ ประสบการณ์เฉพาะตัวของตนเอง ในการตัดสินใจพิจารณาหลักฐานเอกสารเพิ่มเติมที่ได้รับว่าเพียงพอหรือเชื่อถือจนสามารถตรวจปล่อยและให้ผ่านพิธีการศุลกากรต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งหมายถึงความไม่ได้มาตรฐานที่แน่นอนในแต่ละครั้ง

จากการสัมภาษณ์พนักงานของผู้ประกอบการของเร่งด่วน ในส่วนของพนักงานลูกค้าสัมพันธ์ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการติดต่อผู้นำเข้า พบว่า กรณีที่ของถูกระงับพิธีการศุลกากร ด้วยวิธีการกักสินค้าแล้วแจ้งผู้นำเข้าเพื่อขอหลักฐานการชำระเงิน ในกรณีพิสูจน์เรื่องราคานำเข้าที่แท้จริง หรือเอกสารชี้แจงการใช้งานเพื่อพิสูจน์และจัดหาวางของจัดเข้าพิธีการศุลกากรได้ ต้องเสียเวลาเข้าอัตราเท่าไร เป็นของที่ต้องขออนุญาตการนำเข้าหรือไม่ โดยส่วนใหญ่พบว่าผู้นำเข้าไม่ให้ความร่วมมือในการจัดหาเอกสารเพื่อชี้แจงดังกล่าวเท่าที่ควร หรือบางครั้งเอกสารชี้แจงก็ไม่น่าเชื่อถือหรือพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง

อีกข้อเท็จจริงที่พบจากผู้ประกอบการของเร่งด่วน คือ ผู้นำเข้าไม่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการนำเข้าของมาในราชอาณาจักร โดยเฉพาะของที่ถูกต้องประเภทการนำเข้าที่เรียกว่า “ของเร่งด่วน” เนื่องจาก ผู้ขายสินค้าจะเป็นผู้แสดงข้อมูลการนำเข้าและเลือกใช้บริการในการจัดส่งสินค้า

ทำให้ผู้นำเข้าหลายครั้งไม่อาจทราบได้ว่า สินค้าที่ตนเองสั่งซื้อจะถูกนำเข้ามาด้วยผู้ประกอบการของ แรงด่วนบริษัทใด และมีวิธีการผ่านพิธีการศุลกากรอย่างไร จึงเกิดปัญหาร้องเรียนถึงความล่าช้าเมื่อ ของถูกระงับพิธีการศุลกากร หรือในหลายครั้งผู้ประกอบการของแรงด่วน ก็พบว่าผู้นำเข้ามีเจตนาที่จะ แสดงราคานำเข้าหรือพิกัดศุลกากรให้เสียอากรขาเข้าในอัตราที่น้อยที่สุด เมื่อถูกเจ้าหน้าที่ระงับพิธีการ ศุลกากร ด้วยวิธีการกักสินค้า ก็มักไม่ได้รับความร่วมมือในการชี้แจงเอกสารเพิ่มเติมแต่ประการใด

ในขณะที่ผู้ประกอบการของแรงด่วน ก็ได้มีความพยายามพัฒนาองค์ความรู้ด้านพิธีการ ศุลกากรของแรงด่วนให้พนักงานทั้งก่อนปฏิบัติงาน และระหว่างปฏิบัติงานอยู่เสมอ แต่เนื่องจาก กฎหมายศุลกากรมีถ้อยคำที่ต้องตีความและยากต่อบุคคลที่ไม่ได้ศึกษาด้านนิติศาสตร์มา ทำให้ไม่ เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ ใน หลาย ๆ ครั้ง รวมถึงภารกิจที่ต้องรักษาสถานภาพให้ผู้นำเข้า (ลูกค้า) เกิดความประทับใจ เพื่อกลับมา ใช้บริการของผู้ประกอบการของแรงด่วนอีก การสื่อสารของผู้ประกอบการของแรงด่วนกับผู้นำเข้าจึงไม่ ชัดเจน และไม่สามารถบังคับใช้ได้ข้อกฎหมายระบุได้ จึงเกิดกรณีผู้ประกอบการของแรงด่วนร้องขอ อนุญาตให้ผู้นำเข้าติดต่อประสานข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรโดยตรง กลายเป็นการเพิ่มขึ้นตอน การทำงานให้กับเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกกรณีหนึ่ง

ผลการประเมินกระบวนการดำเนินการตามแผนงานที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในแต่ละ ขั้นตอนของกิจกรรมตามแผนงานมีข้อกำหนดเรื่องเวลา ระยะเวลา ปริมาณสินค้า ความพร้อมของ เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกรมฯ เอง และผู้ประกอบการของแรงด่วน มาเป็นตัวกำหนดที่ช่วยส่งเสริม หรือเป็น อีกปัจจัยอุปสรรคที่มีต่อการดำเนินการตามแผนงานนี้เป็นอย่างมาก

3. ปัจจัยเกื้อหนุนที่มีต่อการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของ แรงด่วน

จากผลการประเมินพบว่า สิ่งสำคัญที่นับเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการดำเนินงานตามแผนงานการ จัดเก็บอากรขาเข้าของแรงด่วนให้ประสบความสำเร็จ มีดังนี้

3.1 ปัจจัยด้านนโยบาย

○ ในด้านเนื้อหาของนโยบาย มีการระบุลำดับขั้นตอนของการดำเนินการตามแผนงานไว้ อย่างเป็นขั้นตอนชัดเจน เรียงลำดับก่อนหลังตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

○ ในด้านความชัดเจนของนโยบาย ประกาศกรมฯ มีการระบุรายละเอียดในแต่ละบท ตอนได้อย่างชัดเจน แต่มีปัญหาเรื่องการใช้ถ้อยคำภาษา เนื่องจากประกาศกรมฯ มีลักษณะเป็น ถ้อยคำทางเทคนิค มีความเป็นตัวบทกฎหมาย ส่งผลให้ผู้อ่าน ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เกิดปัญหาเรื่อง

การตีความหมาย โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีพื้นฐานการศึกษาด้านนิติศาสตร์มาก่อน ต้องอาศัยการตีความจากการอ่านเพื่อสร้างความเข้าใจในตัวนโยบายอีกที

○ ในด้านเนื้อหาของนโยบาย ยังพบว่ามีหลายบท หลายตอนที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยตามบริบทสภาพเศรษฐกิจโลกหรือตามสภาพโครงสร้างอัตรากำลัง อำนาจหน้าที่ของกรมฯ ให้ครอบคลุมและชัดเจนมากขึ้นซึ่งในส่วนนี้กรมฯ โดยสำนักกฎหมายและผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสนใจและเร่งรัดให้มีการดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงทั้งในประมวลศุลกากร พ.ร.บ.ศุลกากร และประกาศกรมฯ

3.2 ปัจจัยด้านหน่วยปฏิบัติ

○ ในด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติ พบว่า กรมฯ ได้จัดตั้งส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อรองรับกับแผนงานการจัดเก็บภาษีขาเข้าของเร่งด่วนโดยเฉพาะ มีการกำหนดรายละเอียดหน้าที่ และลักษณะของงานที่ปฏิบัติ จำนวนผู้ปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน

○ ในด้านสถานที่ และเครื่องอำนวยความสะดวกในการทำงาน พบว่า จากการที่กรมฯ ไม่ได้เป็นเจ้าของสถานที่ปฏิบัติงานโดยตรง ทำให้การควบคุมและปรับปรุงพื้นที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานอื่น ซึ่งเกิดความล่าช้า ไม่ทันทั่วถึง บางสถานที่ในการปฏิบัติงานอุปกรณ์ เช่นเครื่องเอ็กซเรย์ไม่เพียงพอ หรือมีแต่ขาดการบำรุงรักษา

○ ในส่วนการสนับสนุนอุปกรณ์ เทคโนโลยี ระบบคอมพิวเตอร์ พบว่ากรมฯ มีการสนับสนุนในส่วนนี้อยู่ แต่พบว่ายังไม่พอเพียง เช่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อช่วยในการค้นหาพิกัดอัตราราคาสินค้าแก่เจ้าหน้าที่ตรวจหน้างาน ลดปัญหาเรื่องการระงับพิธีการศุลกากร ด้วยวิธีการกักสินค้าการเพิ่มApplicationด้านการแจ้งข้อมูล ตรวจสอบสถานะสินค้า ให้ทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ลดปัญหาการคอรัปชั่นของเจ้าหน้าที่ ลดช่องว่างที่มีจรรยาบรรณจะแอบอ้างเรียกเงินโดยอ้างว่าสามารถช่วยนำของที่ถูกระงับพิธีการศุลกากรลดการร้องเรียนจากผู้นำเข้า

3.3 ปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติ

○ ด้านจำนวนบุคลากร พบว่าปริมาณเจ้าหน้าที่และพนักงานผู้ประกอบการของเร่งด่วน ไม่เพียงพอกับปริมาณงานในบางช่วงเวลา

○ ด้านทักษะ ความรู้ ความสามารถของบุคลากร พบว่า เจ้าหน้าที่และพนักงานของผู้ประกอบการของเร่งด่วน ยังต้องได้รับการพัฒนาความรู้ด้านพิกัดอัตราศุลกากร เพื่อให้ทันต่อระบบสากล HS 2017 ที่มีการปรับปรุงขึ้นใหม่และใช้กับทุกประเทศในโลกเจ้าหน้าที่ควรได้รับการทดสอบความรู้ความสามารถอยู่เป็นระยะๆ เพื่อให้เกิดแรงกระตุ้นในการพัฒนาตนเอง

○ ปริมาณงาน พบว่าหากลดส่วนงานด้านการทำรายงานต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรให้น้อยลง จัดหาเจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่น ๆ โดยเฉพาะมาทำการหาข้อมูลเพื่อทำรายงาน ซึ่งจะช่วยลดภาวะเครียด ความกดดันในการทำงานของนักวิชาการศุลกากรลง

3.4 ปัจจัยด้านบริบทแวดล้อม

○ บริบทด้านการเมืองโดยภาพรวมรัฐบาลไม่สามารถเข้ามาแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนนโยบายให้ผิดไปจากที่อนุสัญญาเกี่ยวโตฉบับปรับปรุง ซึ่งเป็นแม่บทหลักได้กำหนดไว้ และไม่ส่งผลโดยตรงต่อการโยกย้ายตำแหน่งแก่เจ้าหน้าที่ในสังกัดส่วนบริการศุลกากร 3 แต่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจปล่อยพิธีการศุลกากร เพื่อเพิ่มยอดจัดเก็บอากรให้ได้ตามเป้าหมายที่แต่ละรัฐบาลกำหนดไว้

○ บริบทด้านเศรษฐกิจ มีผลต่อการดำเนินงานแผนงานนี้อย่างมาก เมื่อลักษณะการซื้อ-ขายในสังคม เป็นแบบเปิดกว้าง มีการสั่งซื้อจัดส่งได้ด้วยระบบการจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ปริมาณการนำเข้าสินค้าเร่งด่วนมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการเร่งด่วนมีการเพิ่มเที่ยวบินเพื่อรองรับการขนส่งให้รวดเร็ว ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องรับภาระปริมาณงานมากขึ้นตามกระแสเศรษฐกิจโลก มีการปรับเวลาเข้าทำงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะการเข้ามาของอากาศยาน

○ บริบทด้านสังคม ความรู้ ความเข้าใจของสังคม ส่งผลต่อภาพลักษณ์ขององค์กรเป็นอย่างมาก เมื่อประชาชนที่อยู่ในบทบาทผู้นำเข้า ไม่เข้าใจนโยบาย อันเนื่องมาจากความซับซ้อนด้านภาษาทางกฎหมาย หรือปฏิเสธที่จะทำความเข้าใจ เพื่อหาช่องทางในการหลบเลี่ยงภาษี เมื่อเกิดกรณีกักสินค้า กรมฯ ก็ตกอยู่ในฐานะผู้ต้องสงสัยว่าเจ้าหน้าที่มีการคอร์รัปชันมีการเลือกปฏิบัติ และถูกร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ โดยสังคมยังไม่ได้สืบค้นข้อเท็จจริงแต่อย่างไร และสาเหตุที่เกิดขึ้นอาจเกิดได้จากความไม่สุจริตของผู้นำเข้า การสื่อสารที่ไม่ชัดเจนของผู้ประกอบการเร่งด่วน เช่นเดียวกับข้อเท็จจริงที่ได้เจ้าหน้าที่จากผู้ประกอบการเร่งด่วน พบว่า ผู้นำเข้ามีค้อยให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสาร หลักฐานเพิ่มเติมเพื่อชี้แจงในกรณีถูกกักสินค้า แต่กลับใช้วิธีการร้องเรียน เพื่อเป็นการกดดันการปฏิบัติงานของทั้งเจ้าหน้าที่กรมฯ และเจ้าหน้าที่ผู้ประกอบการเองมากกว่า ซึ่งบั่นทอนสภาพจิตใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

ผลการประเมินการนำนโยบายไปการปฏิบัติ

ผลจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค (Macro Stage) ซึ่งมี 2 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ การแปลงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติ กรมศุลกากรมีความชัดเจนในการนำอนุสัญญาเกียวโตฉบับปรับปรุง (Revised Kyoto Convention: RKC) ที่เป็นตัวบทหลักในข้อกฎหมายเรื่องการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน มาจัดทำเป็นประกาศกรมศุลกากรที่ 68/2551 และ ประกาศกรมศุลกากรที่ 79/2554

ขั้นตอนการถ่ายทอดนโยบายไปสู่หน่วยปฏิบัติ ทั้งในส่วนกลางของกรมศุลกากร สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและส่วนบริการศุลกากร 3 มีการปฐมนิเทศให้แก่ข้าราชการศุลกากรเพื่อทราบถึง ข้อกฎหมาย แนวทาง นโยบายต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมถึงการสอนงาน (Coaching) และการเรียนรู้ควบคู่ไปกับการปฏิบัติงาน (Learning by Doing)

ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Stage) ศึกษาใน 3 ขั้นตอน คือ

- ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) กรมฯ ได้มีการปรับโครงสร้างอัตรากำลัง จัดตั้งหน่วยงาน คือ ส่วนบริการศุลกากร 3 ภายใต้สังกัดสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรของเร่งด่วนโดยเฉพาะ

- ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliver implementation) สามารถแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานตามแผนงานได้ 6 ขั้นตอน คือ การตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest) การเปิดตรวจของตามหน้างาน การพิมพ์ใบเสร็จรับเงินการตรวจปล่อยในระบบ e-Express System การตรวจสอบสถานะของสินค้า และการทำระบบงานคดี e-Import System ซึ่งทั้ง 6 ขั้นตอนมีความครอบคลุมในการปฏิบัติงานได้จริง

- ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยอมรับการดำเนินงานตามแผนงานดังกล่าว เป็นงานประจำและไม่มีผลกระทบกับงานที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อน เนื่องจากลักษณะงานแยกออกจากงานส่วนอื่นอย่างชัดเจน

ผลการประเมินกระบวนการดำเนินงาน

การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามแผนงาน 6 ขั้นตอน พบว่าการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนมีลักษณะการดำเนินงานและปัญหาดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest) เป็นขั้นตอนแรก และเป็นขั้นตอนที่สำคัญต่อปริมาณสินค้าที่เจ้าหน้าที่จะทำการเปิดตรวจ ณ หน่วยงาน ซึ่งในขั้นตอนนี้ ถูกจำกัดด้วยระยะเวลา ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งกระทบกับจำนวนของที่ทำการเปิดตรวจจริงหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 2 การเปิดตรวจของตามหน่วยงาน จำนวนปริมาณงานขึ้นอยู่กับคัดเลือกข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest) ซึ่งโดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในช่วงเวลา กลางคืนจนถึงช่วงเช้า ส่งผลต่อความเหนื่อยล้า รวมถึงอุปกรณ์ สถานที่เปิดตรวจหน่วยงานที่อยู่คนละ อาคารกับที่ทำการหลัก ทำให้เจ้าหน้าที่ใช้เวลาในงานส่วนนี้มากกว่าขั้นตอนอื่น ๆ

ขั้นตอนที่ 3 การพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน เป็นเรื่องงานที่เจ้าหน้าที่ต้องทำเพิ่มเติมเกินกว่าที่ระบุไว้ในหน้าที่หลัก เพื่อแก้ไขปัญหาการปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินจากผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ต้องเพิ่มงาน จัดทำรายงานจำนวนใบเสร็จขึ้นมาก่อการอีกหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 4 การตรวจปล่อยในระบบ e-Express System เป็นขั้นตอนสุดท้ายหากไม่มีกรณี การระงับพิธีการทางศุลกากร ด้วยวิธีการกักสินค้า เพื่อบรรเทาที่แจ้งด้านราคา พิกัดอัตรา หรือ ใบอนุญาต ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องใช้ความรอบคอบ ระมัดระวังในการตรวจปล่อยในระบบเป็นอย่างยิ่ง

ขั้นตอนที่ 5 การตรวจสอบสถานะของสินค้า เป็นขั้นตอนงานตรวจสอบและป้องกันการทุจริต ในส่วนงานนี้หัวหน้างานจะเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบข้อมูล

ขั้นตอนที่ 6 การทำระบบงานคดี e-Import System เป็นขั้นตอนที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อ สังคมมากที่สุด ทั้งที่เกิดจากการสื่อสารของผู้ประกอบการของเร่งด่วนกับผู้นำเข้าเอง หรือการสื่อสาร ระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ในการหาเอกสารรับรองเพื่อตอบข้อสงสัยและชี้แจงด้านราคาหรือพิกัดอัตรา ที่ถูกต้องของสินค้า และมักไม่ได้ความร่วมมือจากผู้นำเข้าเท่าที่ควร

จากการวิจัยสรุปได้ว่า ในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินงานตามแผนงานมีความ สอดคล้องและต่อเนื่องกัน เป็นกระบวนการงานที่ผู้ปฏิบัติงานต้องทำให้ครบทุกขั้นตอน จึงจะผ่าน กระบวนการในการนำเข้าสินค้าโดยผ่านพิธีการศุลกากรอย่างถูกต้องสมบูรณ์ในทางกฎหมาย แต่ด้วย ลักษณะการทำงานที่แบ่งเป็นการทำงานตามช่วงเวลาและรับผิดชอบรายคลังสินค้าตามบริษัท ผู้ประกอบการของเร่งด่วน จึงทำให้ตลอดทั้งกระบวนการต้องใช้เจ้าหน้าที่ศุลกากรหลายคน เพื่อให้ ครบทุกขั้นตอน และทุกคนต้องมีการประสานข้อมูลเพื่อส่งต่ออย่างมีประสิทธิภาพ โดยทุกคนจะ ทำงานสับเปลี่ยนหมุนเวียนการทำงานไปจนครบทั้ง 6 ขั้นตอน

เมื่อศึกษาไปในแต่ละขั้นตอนจะสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ในขั้นตอนที่ 1 การตรวจสอบข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest) และขั้นตอนที่ 2 การเปิดตรวจของตามหน่วยงาน ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการในแผนงานขั้นตอนที่ 6 การทำระบบงานคดี e-Import System เป็นอย่างมาก หากการคัดกรองข้อมูลในขั้นตอนที่ 1 มีจำนวนส่งเปิดตรวจสินค้ามาก จะส่งผลให้มีปริมาณสินค้านำเข้าที่เปิดตรวจหน่วยงานมีจำนวนมากตามที่คัดแยกข้อมูลไว้ เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการเปิดตรวจทางกายภาพมากขึ้น และหากพบข้อสงสัยในเรื่องราคาสินค้า การชำระอากร การระบุประเภทสินค้าตามพิกัดว่าถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ก็จะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับจำนวนสินค้าที่ทำการเปิดตรวจ เมื่อมีการรับพิธีการศุลกากร ด้วยวิธีการกักสินค้า เพื่อบริการให้ผู้ประกอบการของเร่งด่วนขอคำชี้แจงหรือหลักฐานต่าง ๆ จากผู้นำเข้ามาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ ก็จะส่งผลให้เกิดความไม่พอใจและไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานของกรมศุลกากร ว่าทำไมสินค้าจึงส่งถึงมือผู้นำเข้าล่าช้า กลายเป็นกรณีปัญหาที่ถูกร้องเรียนทั้งในทางสังคมออนไลน์ สื่อต่าง ๆ อย่างที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจัยเกื้อหนุนที่มีการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน

จากการศึกษา ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านนโยบาย ด้านเนื้อหา ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามแผนงาน มีความชัดเจน แต่พบปัญหาในเรื่องความชัดเจน ที่มีการใช้ภาษาเทคนิคทางกฎหมาย ต้องมีการตีความถ้อยคำอีกครั้งเมื่อปฏิบัติงาน และพบปัญหาเรื่องความลำสมัยของเนื้อหา นโยบาย ที่ต้องปรับเปลี่ยนให้ทันตามบริบทแวดล้อมต่างๆ ซึ่งก็ตรงกับแนวคิดของนักวิชาการ ทั้ง Sabatier & Mazmanian สมบัติ อารังธัญวงศ์ Van Meter & Van Horn และ Berman and McLaughlin ที่ให้น้ำหนักกับตัวนโยบายว่าเป็นปัจจัยส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านหน่วยปฏิบัติ พบว่ากรม ฯ ได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นเพื่อรองรับกับนโยบาย นับว่าเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนที่ดีต่อนโยบาย แต่ยังมีปัญหาด้านสถานที่ อุปกรณ์สำนักงาน สิ่งอำนวยความสะดวก และระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่กรมฯ ยังต้องเร่งพัฒนาและเพิ่มปริมาณสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ให้ทันสมัย และเพียงพอต่อปริมาณเจ้าหน้าที่และงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่อไป

ปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติ พบว่ามีปัญหาทั้งในเรื่องของจำนวนบุคลากรของกรมฯ และผู้ประกอบการของเร่งด่วน ความรู้ ความสามารถ และทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งตรงกับที่ Van Meter & Van Horn และสมบัติ อารังธัญวงศ์ มองว่ามีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง กรมฯ ควรเร่งพัฒนา

และสร้างมาตรฐาน อาจโดยการวัดระดับความรู้ด้วยการทดสอบ เพื่อกระตุ้นการพัฒนาหาความรู้ให้กับบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยด้านบริบทแวดล้อม พบว่าการเมือง เศรษฐกิจ จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจปล่อยสินค้า เพื่อเร่งรัดรายได้จากการเก็บอากรให้ได้ตามเป้าหมายที่รัฐบาลวางไว้ เกิดปัญหาและขัดแย้งกับนโยบายส่งเสริม และช่วยอำนวยความสะดวกทางการค้า ยิ่งเจ้าหน้าที่เคร่งครัดมากขึ้น เกิดการกักสินค้าเพื่อรอการขึ้นแจ้งมากขึ้นตามลำดับ ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านจากสังคมมากขึ้น และอาจกลายมาเป็นข้อขัดแย้งทางสื่อสังคม กลับมากดดันการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่อไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ที่สังคมมีให้กับกรมฯ

การอภิปรายผลจากการศึกษา

จากการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค (Macro Stage) ถือได้ว่ากรมศุลกากรไทย มีการสนองตอบต่อข้อตกลงในระดับสากลในระดับที่ดีมาก เพราะในประกาศกรมศุลกากรที่ 68/2551 และประกาศกรมศุลกากรที่ 79/2554 ที่ถือเป็นตัวกำหนดกระบวนการหลักของการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน มีหลายข้อที่กรมฯ ได้กำหนดเพิ่มเติมไปจากอนุสัญญาเกี่ยวโตฉบับปรับปรุง รวมถึงการปฐมนิเทศ การดูงานนอกสถานที่ การสอนงาน (Coaching) และการเรียนรู้ควบคู่ไปกับการปฏิบัติงาน (Learning by Doing) ที่มีส่วนสำคัญในการช่วยเตรียมความพร้อมให้กับนักวิชาการศุลกากร ที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากคุณสมบัติของข้าราชการแต่ละคนมีความหลากหลายด้านการศึกษาจบในคณะที่แตกต่างกัน ทำให้มีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย การตีความกฎหมายที่ไม่เท่ากัน การได้รับการเตรียมความพร้อมดังกล่าวมาก่อน จึงช่วยลดช่องว่างของความเข้าใจในแผนงานได้ส่วนหนึ่ง

ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Stage) นั้น ทั้งขั้นการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliver implementation) และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) พบความโดดเด่นขึ้นมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปจากส่วนบริการอื่น คือ ลักษณะการทำงานเป็นทีม เพราะตลอดทั้งกระบวนการที่มีอยู่ 5 ขั้นตอนนั้น เป็นที่ชัดเจนว่าไม่สามารถดำเนินงานให้จบกระบวนการผ่านพิธีการศุลกากรได้เพียงเจ้าหน้าที่คนเดียว ต้องมีการแบ่งงานและรับช่วงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องกันตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อลดปัญหาการลักลอบหรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติพิธีการศุลกากรที่ไม่ถูกต้อง การปฏิบัติงานของส่วนบริการศุลกากร 3 จึงมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว แต่ในลักษณะการทำงานเป็นทีมนี้ ก็มีผลกระทบต่อภาพรวมในการปฏิบัติงานได้ สาเหตุหลัก ๆ จากการศึกษานี้วิเคราะห์ได้

ว่า เกิดจากความรู้ ประสบการณ์ของตัวผู้ปฏิบัติงานที่มีความเข้าใจต่อแผนงานที่ไม่เท่ากัน มีการใช้ วิจารณ์งานในการปฏิบัติงาน ตามความถนัด ซึ่งจะส่งผลต่อเพื่อนร่วมทีมได้ ทั้งปริมาณงานในการ ตรวจปล่อย และปริมาณงานในระบบคดี เช่นเดียวกันกับพนักงานจากผู้ประกอบการของเร่งด่วน ที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ศุลกากร ยังขาดการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจใน ลักษณะของการตรวจปล่อยของเร่งด่วนอยู่ มีการแบ่งแยกพนักงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบที่ขาด จากกัน ทำให้เกิดปัญหาด้านการสื่อสารภายในของผู้ประกอบการของเร่งด่วนเอง และการสื่อสารไป ยังผู้นำเข้าไม่ถูกต้อง มีความคลาดเคลื่อนไปจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องการ ทราบ และเกี่ยวพันถึงการขาดความรู้ ความเข้าใจของผู้นำเข้าในเรื่องพิธีการศุลกากรของของเร่งด่วน ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บอากรทั้งหมดของประเทศ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1. การตรวจข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest) ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการ กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างผู้ประกอบการกับกรมฯ ในเรื่องความร่วมมือ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ ทราบถึงการจัดส่งข้อมูล เพื่อป้องกันปัญหาการแอบส่งข้อมูล เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบข้อมูลของ เจ้าหน้าที่
2. การเปิดตรวจของตามหน้างาน กรมฯ ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการของเร่งด่วน มี มาตรฐานเรื่องเครื่องมือ เช่น เครื่องเอกซเรย์ การถ่ายรูปสินค้าที่ถูกระงับพิธีการศุลกากรด้วยวิธีการกัก สินค้า และกำหนดให้เป็นหน้าที่ในการบำรุงรักษา อุปกรณ์ เครื่องมือให้อยู่ในสภาพพร้อมปฏิบัติงาน รวมทั้งจำนวนพนักงานจากผู้ประกอบการของเร่งด่วนให้เพียงพอกับปริมาณของที่นำมาเปิดตรวจ และ กรมฯ ต้องสนับสนุนชุดอุปกรณ์ทดสอบยาเสพติดให้เพียงพอแก่เจ้าหน้าที่
3. การพิมพ์ใบเสร็จรับเงินผู้วิจัยเสนอแนะว่า ควรนำงานในส่วนนี้ส่งมอบหรือโอนแก่หน่วยงาน ด้านการเงิน เพื่อลดปัญหาภารกิจงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในข้อกำหนดหมายของเจ้าหน้าที่ส่วนบริการศุลกากร 3
4. การตรวจปล่อยในระบบ e-Express System ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการปรับปรุงระบบ ให้มีความ เสถียร และรวดเร็วต่อการตรวจปล่อย ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก
5. การทำระบบงานคดี e-Import System ผู้วิจัยเสนอแนะให้ผู้ประกอบการโดยเฉพาะใน ส่วนพนักงานลูกค้าสัมพันธ์ ต้องสามารถชี้แจงและอธิบายในการขอเอกสารเพิ่มเติมเพื่อประกอบการ พิจารณาของเจ้าหน้าที่ให้แก่ผู้นำเข้าได้อย่างชัดเจน และเชื่อถือได้ เพื่อลดปัญหาในการติดค้างของ ระบบคดีที่มีปริมาณมากจากความเข้าใจไม่ตรงกัน

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. ควรมีแนวทางการปรับปรุงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องทุก ๆ 2 ปี เพื่อให้ได้ระเบียบและหลักปฏิบัติที่ทันสมัยสอดคล้องการสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยผู้วิจัยพบว่า กรมฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงเนื้อหาในส่วนพิธีการศุลกากรของของเร่งด่วนเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับกรมฯ มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ศุลกากร และประมวลศุลกากรที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องทั้งนี้ ในข้อกำหนดใดที่มีการกำหนดระยะเวลา ควรระบุทั้งระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการปฏิบัติด้วย เช่น การส่งข้อมูลบัญชีสินค้าอากาศยาน (Pre-Arrival Manifest) จากเดิมระบุว่าต้องส่งก่อนอากาศยานเข้าราชอาณาจักรไม่ต่ำกว่า 2 ชั่วโมง ก็ควรเพิ่มข้อความ “และส่งข้อมูลล่วงหน้าได้ไม่เกิน 4 ชั่วโมงก่อนอากาศยานเข้าสู่ราชอาณาจักร” เป็นต้น

2. ควรมีการรวบรวมเอาประกาศที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการสั่งคดีไปก่อน ของส่วนงานระบบคดีให้นำมารวบรวมไว้ในประกาศฉบับเดียว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องเปิดข้อกำหนดหลายฉบับในการดำเนินงาน

3. ควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าทำอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกคน สามารถทำงานได้โดยมีหลักปฏิบัติที่มีมาตรฐานชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรแบบเดียวกัน หากเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการปฐมนิเทศ หรือขาดในส่วนของการสอนงาน (Coaching) ไป ก็ยังสามารถเปิดคู่มือฉบับนี้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติด้วยตนเองได้

4. ควรทำการประชาสัมพันธ์ ใช้เทคโนโลยี Application ใหม่ ๆ เพื่อให้ความรู้แก่สังคมเปิดเผยขั้นตอน กระบวนการให้มีความโปร่งใสมากที่สุด ที่ช่วยในการตรวจสอบสถานะสินค้าของเร่งด่วน เพื่อให้ผู้นำเข้าและบุคคลทั่วไปได้ทราบถึงกระบวนการการผ่านพิธีการศุลกากรของเร่งด่วนเป็นอย่างไร อยู่ในสถานะไหน เมื่อทุกคนสามารถตรวจสอบได้ จะเป็นการเพิ่มภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่กรมฯ ได้ รวมถึงการคัดกรองผู้ประกอบการของเร่งด่วนให้ได้มาตรฐานมีความรู้ความเข้าใจและเป็นมืออาชีพในด้านขนส่งระหว่างประเทศ

ดังนั้นหากจะลดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน หรือความไม่รู้ของสังคม กรมฯ จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจน และตรวจสอบได้

ข้อเสนอเชิงการศึกษา

ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการทำแบบสำรวจ และแบบสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนงานของส่วนบริการศุลกากร 3 ทั้งในส่วนเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการของเร่งด่วน เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหาและข้อปรับปรุงในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของส่วนบริการศุลกากร 3 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- เจริญชัย คายอด (2553). *แนวทางในการส่งเสริมการค้าชายแดนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเขมราฐ อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี*. ปรินิพนธ์ รม. (การปกครองท้องถิ่น). ขอนแก่น: บัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. ถ่ายเอกสาร.
- ดวงฤดี เสือสิงห์. (2548). *การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการพิธีการศุลกากรในการให้บริการส่งสินค้าออกไปต่างประเทศ ณ ด่านศุลกากรปาดังเบซาร์ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา*. ปรินิพนธ์ รม. สงขลา: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา. ถ่ายเอกสาร.
- ธิดาวรรณ คุ่มเนตร. (2550). *การศึกษาความพร้อมของผู้ปฏิบัติการระบบผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารสำหรับการส่งออก*. ปรินิพนธ์ รม.. ชลบุรี: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา. ถ่ายเอกสาร.
- เพี้ย ชลานุเคราะห์. (2550). *ระบบพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสาร เพื่อสนับสนุนโลจิสติกส์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัชกร ประชานิม. (2558). *สภาพปัญหากระบวนการจัดการด้านการตรวจปล่อยของเร่งด่วนของเจ้าหน้าที่ศุลกากรณสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกรมศุลกากร*. ปรินิพนธ์ รม. (ศึกษาการบริหารงานภาครัฐ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ถ่ายเอกสาร.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิก.
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2547). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2546). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ 20. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมารธรรม.
- หทัยภรณ์ อินตา (2554). *ปัญหาและปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการนำระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเงินและบัญชีของด่านศุลกากรในสังกัดสำนักงานศุลกากร*. เชียงใหม่. บัณฑิตวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย เชียงใหม่. ถ่ายเอกสาร.
- Berman, P; & Mclaughlin M.W.. (1977). *Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VII: Factors Affecting Implementation and Continuation*. Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation.

Donald S. Van Meter; & Carl E. Van Horn. (February. 1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration and Society*6(4) :463

<http://brussels.customs.go.th/>. (Website)สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์

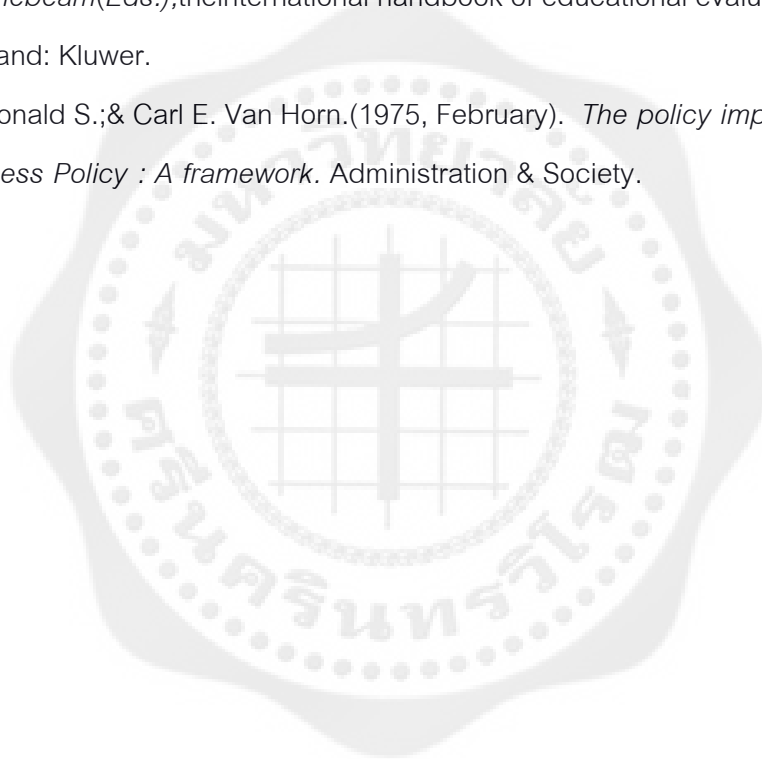
Lipsky, M., (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Sabatier, Paul; & Mazmanian, Daniel. (1980). *The Implementation of Public Policy: A Framework of analysis*. *Policy Studies Journal* Contents. Special Issue.

Stufflebeam, D. L. (1971). *The CIPP model for evaluation*. In T. Kellaghan, & D. L.

Stufflebeam (Eds.), *the international handbook of educational evaluation*. Dordrecht, Holland: Kluwer.

Van Meter, Donald S.; & Carl E. Van Horn. (1975, February). *The policy implementation process Policy : A framework*. *Administration & Society*.



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและผู้ประกอบการ



แบบสัมภาษณ์เพื่อทำการวิจัย
เรื่อง การประเมินการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน
สำนักงานศุลกากรตรวจสอบสินค้าทำอาภาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร
คำถามสำหรับผู้บริหาร

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ _____

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ _____

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ส่วนบริการศุลกากร 3
สำนักงานศุลกากรตรวจสอบสินค้าทำอาภาศยานสุวรรณภูมิ

1. หลักการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนของกรมศุลกากรไทย เป็นอย่างไร มีแนวทางในการดำเนินงานอย่างไร
2. กรมศุลกากรมีแนวทางในการสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทราบถึงกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนอย่างไร
3. กรมศุลกากรมีแนวทางการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการทราบถึงการดำเนินงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน อย่างไรบ้าง
4. กรมศุลกากรมีแผนการรองรับหรือมีแนวทางดำเนินงานใดบ้างเพื่อช่วยผู้ปฏิบัติงาน ในกรณีเกิดปัญหาจากการปฏิบัติงาน
5. ข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้น มีอย่างไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์เพื่อทำการวิจัย
เรื่อง การประเมินการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน
สำนักงานศุลกากรตรวจสอบสินค้าทำอาภาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร
คำถามสำหรับผู้ปฏิบัติงาน

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ส่วนบริการศุลกากร 3
สำนักงานศุลกากรตรวจสอบสินค้าทำอาภาศยานสุวรรณภูมิ

1. ท่านรับรู้แนวทางการดำเนินงานด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนด้วยวิธีการใด
 2. ท่านมีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนเป็นอย่างไร
 3. ท่านคิดว่ากระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนเป็นอย่างไร มีความชัดเจนและครอบคลุมในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงานเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
 4. ท่านสามารถปฏิบัติได้ตามกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนหรือไม่ อย่างไร
 5. ท่านมีวิธีอย่างไรในการพัฒนาความรู้เข้าใจในการปฏิบัติงานตามกระบวนการด้านการตรวจปล่อย ขาเข้าของเร่งด่วน
 6. ท่านคิดว่าทรัพยากรในการปฏิบัติงานแต่ละส่วนมีเพียงพอหรือพร้อมต่อการปฏิบัติงานหรือไม่เพียงพอ ด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่
 7. ปัญหาและอุปสรรคที่มีหรือได้รับจากกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วน ที่เกิดจากการปฏิบัติงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่/ผู้บังคับบัญชา ในสังกัดส่วนบริการศุลกากร 3 เป็นอย่างไร
 8. ปัญหาและอุปสรรคที่มีหรือได้รับจากกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วน ที่เกิดจากการปฏิบัติงานร่วมกันของผู้ประกอบการ หรือผู้นำเข้าเป็นอย่างไร
- ข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้น มีอย่างไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์เพื่อทำการวิจัย
เรื่อง การประเมินการดำเนินงานตามแผนงานการจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน
สำนักงานศุลกากรตรวจสอบสินค้าทำอาภาศยานสุวรรณภูมิ กรมศุลกากร
คำถามสำหรับผู้ประกอบการ

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ _____

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ _____

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดเก็บอากรขาเข้าของเร่งด่วน ส่วนบริการศุลกากร 3
สำนักงานศุลกากรตรวจสอบสินค้าทำอาภาศยานสุวรรณภูมิ

1. ท่านทราบหรือไม่ว่ากรมศุลกากรมีการจัดประเภทการนำเข้าของเร่งด่วนจากการนำเข้าของโดยทั่วไป และทราบได้อย่างไร
2. ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนของกรมศุลกากร เป็นอย่างไร
3. ท่านมีปัญหาและอุปสรรคใดบ้าง ที่ได้รับจากกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนของกรมศุลกากร
 - 3.1 ส่วนของกฎระเบียบข้อปฏิบัติ
 - 3.2 ส่วนของขั้นตอนการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ เช่น การส่งข้อมูล การตรวจปล่อย การจัดพิมพ์ใบเสร็จ การชี้แจงหรือเรียกเอกสารเพิ่มในกรณีของติดค้าง เป็นต้น
4. บริษัทของท่านมีข้อจำกัด/เงื่อนไขการดำเนินงานของบริษัทใด ที่เป็นอุปสรรคกับกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วนอย่างไร
5. บริษัทของท่านมีสิ่งใดที่คิดว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการของผู้นำเข้า (ลูกค้าหรือเจ้าของสินค้า) ทั้งก่อนนำเข้า ระหว่างผ่านพิธีการและหลังส่งมอบของ
6. ข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการด้านการตรวจปล่อยขาเข้าของเร่งด่วน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้น มีอย่างไรบ้าง

ภาคผนวก ข
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์



ภาคผนวก ข

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นางระพีพรรณ ไทยจงรักษ์

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการส่วน

หน่วยงาน ส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 27 มีนาคม พ.ศ. 2560



2. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นางสาวลลิตา อรรถพิมล

ตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายบริการศุลกากรที่ 1

หน่วยงาน ส่วนบริการศุลกากร 3 สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 28 มีนาคม พ.ศ. 2560



3. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นางธารารัตน์ ไตรพิบูลย์สุข

ตำแหน่ง นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ

หน่วยงาน ฝ่ายบริการศุลกากรที่ 1 ส่วนบริการศุลกากร 3

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 27 มีนาคม พ.ศ. 2560



4. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นายปรพน นิมมานเทวินทร์

ตำแหน่ง นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ

หน่วยงาน ฝ่ายบริการศุลกากรที่ 1 ส่วนบริการศุลกากร 3

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 26 มีนาคม พ.ศ. 2560



5. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นายพีรวิชญ์ อรรถวณิช
 ตำแหน่ง นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ
 หน่วยงาน ฝ่ายบริการศุลกากรที่ 1 ส่วนบริการศุลกากร 3
 วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560



6. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นายเทพธีรุตม์ โพธิ์นฤมิตร
 ตำแหน่ง นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ
 หน่วยงาน ฝ่ายบริการศุลกากรที่ 3 ส่วนบริการศุลกากร 3
 วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 27 มีนาคม พ.ศ. 2560



6. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นางสาวอุษา บัวเฟื่อง
ตำแหน่ง นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ
หน่วยงาน ฝ่ายบริการศุลกากรที่ 1 ส่วนบริการศุลกากร 3
วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 28 มีนาคม พ.ศ. 2560



7. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นางสาวฐิตินันท์ บุญยงค์
ตำแหน่ง นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ
หน่วยงาน ฝ่ายบริการศุลกากรที่ 2 ส่วนบริการศุลกากร 3
วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 28 มีนาคม พ.ศ. 2560



8. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นางสาวมุกดา รอดปาน
ตำแหน่ง พนักงานฝ่ายบริการลูกค้า
หน่วยงาน บริษัทดีเอสแอล เอ็กซ์เพรส ประเทศไทย
วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 2 มีนาคม พ.ศ. 2560

9. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ นายฉัตรชัย กริมใจ
ตำแหน่ง Customs Broker
หน่วยงาน บริษัทเฟดเดอร์ล เอ็กซ์เพรส ประเทศไทย
วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 12 มีนาคม พ.ศ. 2560



ประวัติย่อผู้วิจัย



ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวอรดี สิงคะอุดม
วันเดือนปีเกิด	22 ธันวาคม 2520
สถานที่เกิด	จังหวัด กรุงเทพมหานคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	2110 หมู่ 3 ตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ
อาชีพปัจจุบัน	รับราชการ
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิชาการศุลกากร ระดับปฏิบัติการ
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2544	นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2560	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

